



INMIGRACIÓN Y CRISIS EN ESPAÑA

Xavier Alonso C.
Miguel Pajares A.
Lluís Recolons A.

Fundació Migra Studium
c/Palau, 3. 08002. Barcelona
Tel. 934 120 934
www.migrastudium.org

ÍNDICE

Nota: Los títulos y subtítulos en color permiten, con un clic, ir directamente al texto correspondiente.

INTRODUCCIÓN

MIGRACIONES Y CONTEXTO SOCIO-DEMOGRÁFICO, Lluís Recolons Arquer

Las migraciones en el contexto demográfico de los años 1950-2000

- Estructura de la población en 1950
- El periodo 1950-1975
- El periodo 1976-2000

Los años de la gran inmigración, 2000-2007

- Gran incremento de la población debido a las migraciones
- El stock de población de origen extranjero inmigrante

Los años 2008-2014, con la crisis

- Inmigraciones y emigraciones exteriores en los años de crisis
- La consolidación de una población numerosa derivada de inmigraciones
- Estructura de la población y tendencias demográficas
- Países de origen de los inmigrantes
- Crisis, empobrecimiento y marginalización
- Inclusión y cohesión social

Mirando al futuro

- Prospectivas a corto, medio y largo plazo
- Lecciones a aprender de las políticas implementadas
- Propuestas políticas

Bibliografía

MIGRACIONES Y CONTEXTO ECONÓMICO, Miguel Pajares Alonso

- El mercado laboral determina el flujo inmigratorio
- El impacto de la inmigración en el mundo laboral y en los salarios base
- El impacto de la inmigración en el sistema fiscal. ¿La llegada de inmigrantes comporta un aumento de impuestos?
- El impacto de la inmigración en las pensiones. ¿La inmigración hace que el sistema de pensiones del país sea más sostenible a nivel financiero?
- ¿Cuánto cuesta la inmigración en términos de servicios públicos?
- Algunas conclusiones y propuestas
- Bibliografía

QUÉ POLÍTICA DE INMIGRACIÓN TIENE HOY ESPAÑA, Xavier Alonso Calderón

Del siglo XIX a la primera ley de extranjería de la democracia

- Un paso previo: la política de emigración
- De la política emigratoria a la inmigratoria
- Una política compartida

Elementos de la política de inmigración española

Actualidad de la política de inmigración

- Emigrantes, pero seguirán llegando inmigrantes
- España es Schengenland
- Más facilidad para tomar decisiones en la UE
- Que podemos esperar de España en relación a la UE
- La política de inmigración madurará definitivamente debido a las tragedias en aguas del Mediterráneo
- La seguridad en las fronteras: cómo los estados se enfrentan al problema CIE y traslados
- Incentivos para migrar
- Debilidad de la selección en origen
- ¿“Vienen si los necesitamos” o “vienen porque los necesitamos”?
- España, bien posicionada en política de integración
- Probar la integración.
- Cuesta mucho obtener derechos y no cuesta nada perderlos
- Se tienen derechos, se dejan de tener, se vuelven a tener...Cómo hacer que los tiempos muertos no lo sean
- Incentivos para regresar. Políticas de retorno voluntario
- Naturalización de los inmigrantes: un modelo hoy no controvertido, con un problema de gestión
- Votaciones de los extranjeros y otras formas de participar

Propuestas políticas

Bibliografía

INTRODUCCIÓN

La incorporación a la sociedad de personas de origen o descendencia extranjeras es uno de los fenómenos en curso más determinantes de la actual y futura configuración de la sociedad en España. Ello comporta cambios importantes en la composición de la población, con repercusiones en los diversos sectores de la vida social.

La concentración en un período muy corto, primeros años del siglo XXI, de grandes flujos de entradas desde el extranjero de personas inmigrantes ha sido una característica peculiar de España. Esto ha sucedido en un panorama europeo, en el que con diferencias en el calendario, la llegada de inmigrantes extranjeros ha sido un fenómeno repetido en diversos países. En los años posteriores marcados por la larga y profunda crisis, han seguido llegando inmigrantes extranjeros a España, aunque a niveles más moderados.

En mayor o menor grado, directa o indirectamente, todos estos cambios repercuten en toda la población. De ahí que sobre la inmigración, las personas inmigradas, sus descendientes, y los temas relacionados, casi toda la población tenga experiencias personales donde se anclan opiniones, actitudes y comportamientos. Estos a su vez reciben fuerte influencia del tratamiento que reciben los temas migratorios en los medios de comunicación, y en las políticas. Por otra parte, algo muy común entre quienes se han dedicado a analizar las migraciones y cuanto se relaciona con ellas, en las diversas sociedades, es la constatación de la gran complejidad del tema.

Los tres escritos que aquí se presentan son el fruto de un proyecto coordinado. Sus autores han interactuado en la elaboración de sus respectivos textos. Su objetivo ha sido ofrecer una información actualizada que arranque de lo sucedido y se proyecte en unas propuestas de futuro. Se ha tratado de compaginar la citada complejidad del tema, con la concreción en términos abarcables para una diversidad de lectores dispuestos a darles una dedicación media entre lo que requeriría un texto voluminoso y lo que se quedaría en la lectura de un artículo periodístico.

La opción escogida ha sido la de agrupar la complejidad ya citada entorno a tres focos: el contexto socio-demográfico, el económico-laboral y el de las políticas migratorias. Cada uno de ellos ha sido encargado a un autor con prolongada dedicación a los temas de los que trata su escrito. En todos ellos se ofrecen unas referencias históricas iniciales, ceñidas a lo que se ha considerado imprescindible para tomar el hilo desde donde interpretar el presente. Pretendidamente se ha dejado abierta la referencia de cada autor a su visión del conjunto del tema. Esto conlleva que se den algunas repeticiones, particularmente en los apartados de “lecciones aprendidas de lo sucedido” y de conclusiones de cara al futuro. La insistencia desde los diferentes enfoques de cada autor se ha considerado positivamente al contribuir a la modulación del cuadro resultante del conjunto.

Inicialmente estos escritos se plantearon como parte de un proyecto internacional para componer un extenso libro, que sería el fruto de la colaboración entre instituciones de tres países del sud de Europa. La retirada de una de las tres contrapartes del proyecto impidió que finalmente la edición de aquel libro llegara a su término.

El soporte de L'INSTITUT D'ESTUDIS HUMANÍSTICS COLL I ALENTORN (INHECA) y la iniciativa de su director han resultado determinantes en el proceso de elaboración de esta obra. Una versión en catalán de la misma se ha publicado como número monográfico de *Diàlegs. Revista d'estudis polítics i socials d'INHECA*: (número 66, octubre-diciembre 2014, 117 Págs.). Cristian Palazzi, jefe de redacción de la misma, coordinó esta edición en catalán, la cual, además de impresa en papel, "se puede adquirir en edición on-line en la web: <http://www.iquiosc.cat/dialelegs/numero/66>

Los textos sobre Inmigración y crisis en España, tal como aquí se presentan, estaban prácticamente concluidos a comienzos de 2015. Lluís Recolons, desde la FUNDACIÓ MIGRA STUDIUM ha coordinado el conjunto de esta obra, en frecuente interacción con los otros co-autores, Xavier Alonso y Miguel Pajares, y con la ayuda de Lucía Montobbio, como adjunta de edición. Esta edición en castellano, se puede descargar gratuitamente en la web de la Fundació Migra-Studium: (<http://www.migrastudium.org>).

MIGRACIONES Y CONTEXTO SOCIO-DEMOGRÁFICO

*Lluís Recolons Arquer**

La tradición secular de la migración exterior en España había sido la emigración, dirigida muy mayoritariamente al continente americano. En la segunda mitad del siglo XX la emigración exterior más significativa se dirigió a la Europa transpirenaica, con abundantes retornos. En la última década del siglo XX se invierte el sentido de los flujos migratorios exteriores que pasan a dar la primacía a la inmigración sobre la emigración. Esta característica se acentuará en los primeros años del siglo XXI con un volumen extraordinario de inmigraciones que alcanzaron el máximo anual en 2007. Justamente en el año significado internacionalmente por el inicio de la crisis que afectará profundamente en los años sucesivos a la población de España.

Si dejamos aparte lo que fueron tiempos históricos ya lejanos, los primeros años del siglo XXI traen lo que es una novedad en la población de España: contar con un stock importante y significativo de población nacida en otros países, muchos de ellos de nacionalidad extranjera, y descendientes próximos de los mismos como parte de la población total. De este stock de población de varios millones de personas, resultado de unos años de migración exterior neta positiva se ocupa este escrito. A partir de la ubicación de esta población en el contexto demográfico, pasa el texto a ocuparse de algunos de los condicionamientos sociales vividos en los años más recientes. En su desarrollo el escrito se estructura en tres periodos cronológicos, dedicando mayor extensión a los tiempos más cercanos al tiempo presente. Concluye el artículo con una mirada al futuro, tratando de aprender las lecciones que nos ofrece lo que ha sucedido.

Las migraciones en el contexto demográfico de los años 1950-2000

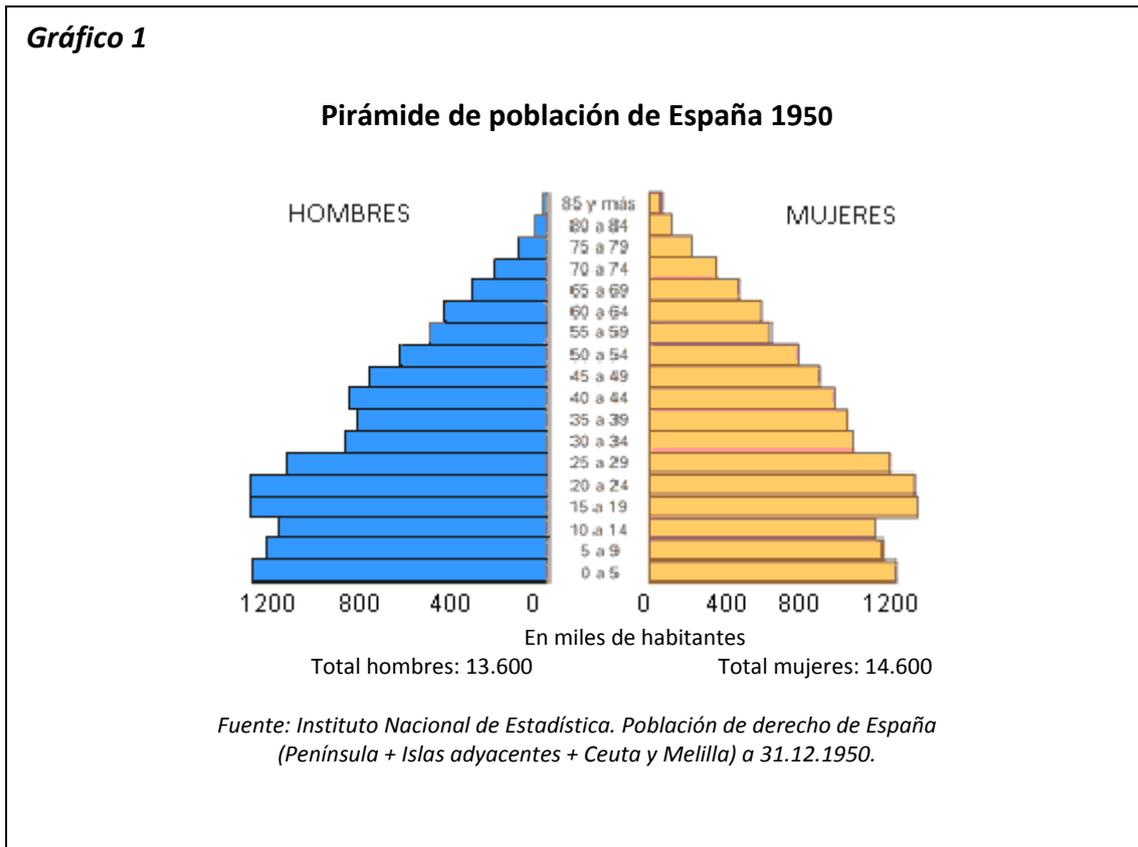
Estructura de la población en 1950

Dada la interrelación de las migraciones con el conjunto de variables demográficas, sociales y políticas resulta apropiado ampliar el panorama al conjunto de la población para poder ubicar adecuadamente el papel que juegan en ella las migraciones.

A mitad del siglo XX, las cicatrices de la Segunda Guerra Mundial eran visibles en toda Europa. España no participó formalmente en aquella guerra, pero había pasado poco antes la terrible experiencia de su propia guerra civil (1936-1939). Los efectos de la misma y de la dura posguerra subsiguiente eran perceptibles en 1950, en la población, en la economía y en la política.

**Lluís Recolons Arquer es sociólogo, e investigador el Área de Estudios de la Fundación Migra Studium.*

Gráfico 1



La pirámide de edades de 1950 conserva, con pocas y significativas excepciones, que comentamos a continuación, la forma geométrica de la figura gráfica de la que toma nombre: mayor amplitud de los escalones de base y progresiva reducción a medida que se incrementa la edad representada. El tramo con mayores efectivos no corresponde a la población de menor edad, sino a la de 15-19 años. Se da una retracción de los tramos correspondientes a la población de 10-14 años de edad, que incluye a las generaciones, drásticamente reducidas, nacidas en los años 1937-1939¹. En la base de la pirámide de 1950, los tramos de 5-9 y 0-4 años de edad corresponden a los nacidos en el decenio de posguerra 1941-1950.

Otra retracción significativa se observa en la pirámide de 1950, en las edades de 35-39 y 30-34 años de edad, a consecuencia de la mortalidad extraordinaria de la Guerra Civil, la cual, aunque afectó a toda la población, se intensificó particularmente en los jóvenes varones movilizados en los frentes de batalla. La Guerra Civil y su finalización

¹ La disminución de nacimientos en estos años bélicos fue brutal, superior incluso, a efectos cuantitativos al de la extraordinaria mortandad de la guerra. En los años 1940ss, a diferencia del inesperadamente prolongado *boom* de nacimientos (1945-1965) que siguió en Europa a la II Guerra Mundial, en España tan sólo duró un año (1940) el gran incremento de nacimientos que siguió inmediatamente a la Guerra Civil. De ahí que en 1950, los tramos quinquenales de edad más numerosos no sean los de la base de la pirámide, sino los correspondientes a quienes nacieron con anterioridad a la guerra.

comportaron asimismo una pérdida de población, a causa del considerable número de emigrantes, salidos como refugiados y exiliados políticos².

En años sucesivos, los efectos de aquellas notables pérdidas de población se dejarán notar en las correspondientes pirámides de edades, siguiendo el incremento en años de edad de quienes sobreviven de las generaciones más mermadas. Esta merma será también un factor influyente en una disminución de los nacimientos de madres y de padres pertenecientes a las generaciones más reducidas.

El periodo 1950-1975

Entre 1950 y 1975, la población de España se mueve dentro de una tónica de crecimiento demográfico. A partir de 1956, los nacimientos superan los 600.000 anuales en el resto de este periodo; lo que supuso una pausa en el largo proceso hacia tasas bajas de natalidad a la que apunta la transición demográfica. Diez años antes, diversos países de Europa habían experimentado un *boom* de nacimientos inesperadamente prolongado en su curso hacia la conclusión de sus propias transiciones demográficas. Las defunciones se sitúan por entonces en los niveles más bajos del siglo XX en España, por debajo de las 300.000 anuales, con pocas excepciones.

El balance migratorio es negativo para el conjunto de este periodo, como resultado de unos años (1947-1962) de decrecimiento persistente de la tradicional emigración a Latinoamérica³, de una intensa emigración a la Europa transpirenaica en los años 1960ss y primeros 1970ss⁴ y de unos retornos abundantes, aunque de magnitud inferior a las salidas, para el conjunto de este periodo⁵.

Fue pues, el considerable crecimiento natural de estos veinticinco años lo que hizo que la población total pasase de 28 millones de habitantes en 1950 a cerca de 36 millones de habitantes al finalizar 1975⁶.

² Se calcula que cerca de medio millón de personas fueron las que huyeron a Francia en enero-febrero 1939, ante el avance final de las tropas franquistas. Tras la repatriación de una parte de esta población en los meses siguientes, se ha calculado que al acabar el año 1939 restaban entorno a las doscientas mil las personas exiliadas, y en 162.000 personas el balance final de este exilio en diciembre de 1944. (cfr. Javier Rubio, 1977).

³ José Cazorla, (1989, p.1) da la cifra de "521.167 salidas hacia América en la década de los cincuenta".

⁴ Las estadísticas de emigración asistida no cubren la magnitud del fenómeno. Con datos originales de J.Leib, José Cazorla (1989) ofrece, con prudencia, datos para cada año de la emigración española a países industriales de Europa que en números redondos totalizan para el período 1960-1982, como Emigración asistida: 1.230.000, Emigración total: 2.200.000 y Retorno total: 1.560.000. De estos emigrantes, permanecían fuera de España en 1982, unos 600.000. Los países con más inmigrantes españoles fueron Alemania, Francia y Suiza (ésta última particularmente en los años 1971-1974). No es cierto que las emigraciones clandestinas y las contrataciones irregulares resultaran irrelevantes en estos flujos, aunque "con el transcurso del tiempo, se hizo más difícil este tipo de inmigración, al aumentar los controles, sobre todo de entrada, y se redujo en extremo, como es lógico, a partir de 1974" (Cazorla, José, 1989 p.17).

⁵ Entre 1971 y 1975 se dará la excepción, en algunos de estos años, de migración neta positiva en España; a causa de un incremento de los retornos de españoles y posteriormente a políticas más restrictivas de fronteras que interrumpen los planes de algunos emigrantes de terceros países, de cruzar los Pirineos para dirigirse más hacia al norte, quedándose entonces en España.

⁶ Censo de la Población de España a 31/12/1950: 28.174.268 habitantes de derecho; Estimaciones intercensales de la población residente en España a 1.1.1976, 35.890.899 habitantes (www.ine.es). Se ha considerado aquí constante el territorio de España entre ambas fechas: el de las 50 provincias, además de Ceuta y Melilla.

Aunque aquí tratamos de las **migraciones exteriores**, no hay que olvidar que éstos fueron en España unos años de grandes **migraciones interiores**⁷. La experiencia migratoria vivida directamente por muchos españoles, e indirectamente por casi toda la población, no será ajena a las actitudes de la misma en referencia a la inmigración extranjera que llegó después⁸.

En 1975, acaba en España el largo régimen político autocrático resultante de la Guerra Civil y se inicia el actual régimen democrático, con la monarquía reinstaurada en el rey Juan Carlos, la nueva Constitución (1978) y su posterior desarrollo. Pero será la llamada crisis mundial del petróleo que venía sacudiendo las economías mundiales desde 1973-1974, la que puede considerarse en España como el desencadenante coyuntural que iniciará un nuevo ciclo demográfico.

El período 1976-2000

En los años finales del siglo XX, España consumará el largo proceso de su transición demográfica, que para el conjunto del país venía operando prácticamente, durante todo el siglo XX⁹. Y lo hace con una drástica caída de **nacimientos** entre 1976 y 1999 que situará a España entre los países de mínimas tasas mundiales de natalidad. Las **defunciones** por su parte experimentaron un ligero incremento anual, superando a partir del 1983 las 300.000 anuales¹⁰. Esto llevará a un crecimiento natural muy próximo a cero en los años finales del siglo XX¹¹.

Entre los países de Europa Occidental, caracteriza a España el hecho que el descenso de las tasas de natalidad se inicie algo más tarde y en un periodo más breve, pero con mayor intensidad que en otros países. Esta especificidad de España tendrá consecuencias importantes, tanto en las características de su actual demografía, como en las perspectivas de futuro, incluyendo sus repercusiones sobre las migraciones.

⁷ Estas migraciones interiores comportaron grandes transvases de población. Emigraciones, desde el campo a las ciudades y áreas metropolitanas y de unos territorios a otros. Alfonso García Barbancho (1982, tabla 20, pág.92) contabiliza los saldos migratorios negativos o positivos entre las que él llama e identifica como "Regiones", para el conjunto de los 30 años que van de 1951 a 1980. Destacan por este orden como **Regiones de emigración**, por sus saldos migratorios negativos: Andalucía oriental (-1.075.000) y Andalucía occidental (-1.139.900), seguidas de La Mancha, Extremadura, León, Galicia, Castilla, Aragón y Cantábrica. Y como **Regiones de inmigración**, por sus saldos migratorios positivos, y por este orden: Cataluña (1.653.500), Central (1.139.900), Levante, Vasconavarra, Canarias y Baleares.

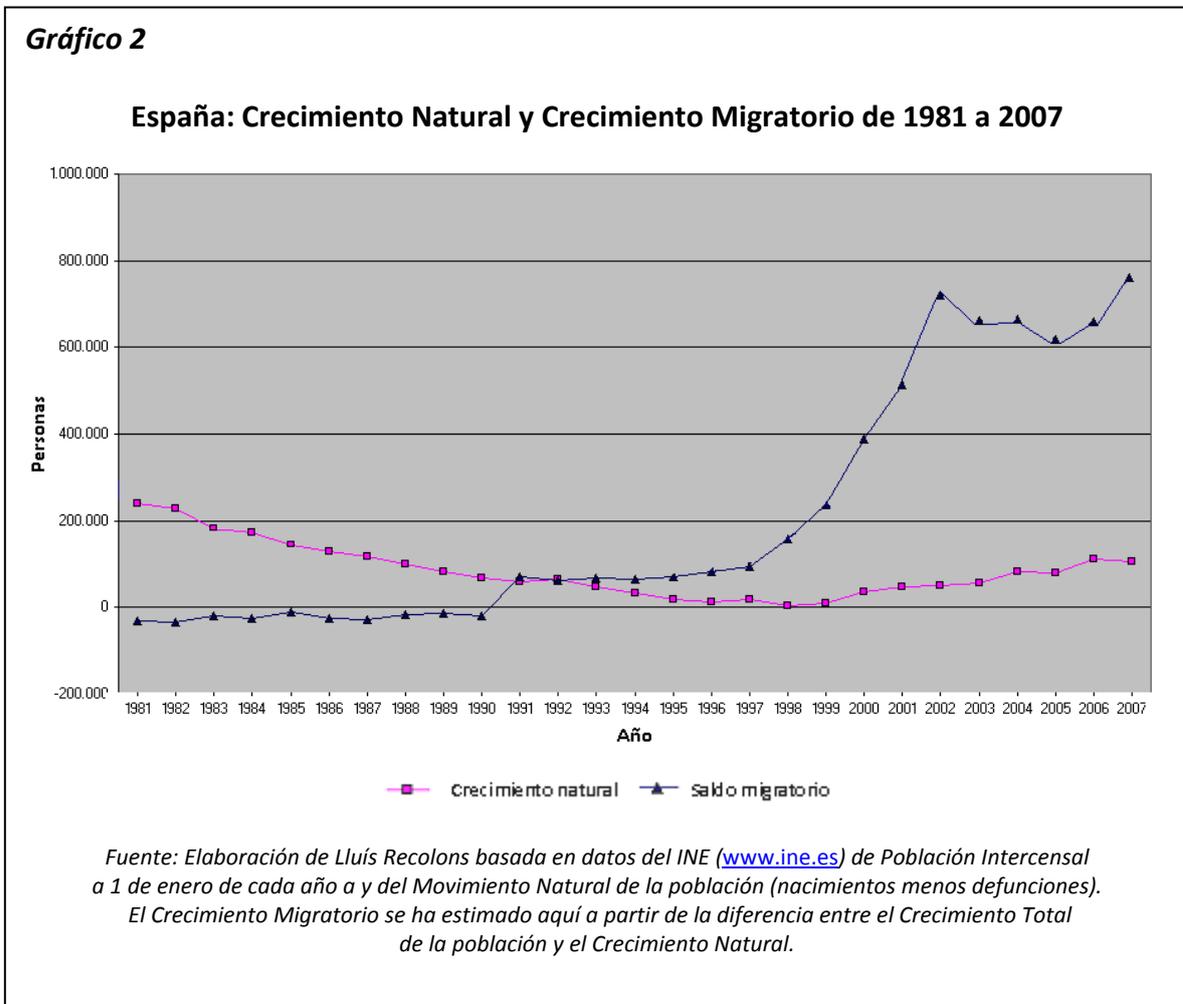
⁸ "La población española tiene un pasado aún próximo de experiencia emigratoria que ha de tenerse en cuenta para comprender su visión del presente inmigrante" (Cea d'Ancona, M^a Ángeles et alii, 2014, p.20)

⁹ Lo que se dice aquí del conjunto de España no es igualmente válido para todos los territorios que la configuran. En el *Princeton European Fertility Project* se documenta, que tras la temprana tendencia al declinar de la fecundidad de la mayoría de los departamentos franceses en 1830 o antes, la provincia de Barcelona fue uno de los escasísimos territorios europeos, no franceses, que en 1860-70 empezaron a significarse por un descenso sostenido de la fecundidad matrimonial. En la década siguiente, en España, seguirá esta tendencia la provincia de Lérida y en 1880-1990 las de Baleares, Gerona, Madrid y Tarragona. (Coale, Ansley/Watkins, Susan Cotts, 1986, Annex map).

¹⁰ La prolongación de los años de vida que se va produciendo en este periodo, va incrementando la proporción de población de mayor edad en el conjunto de la población. Lo que lleva a un aumento de las defunciones.

¹¹ Resultado de todo ello, el **crecimiento natural** (nacimientos menos defunciones) pasó de 387.449 personas en 1976, a unos mínimos de tan sólo 4.682 y 9.028 personas en los años 1998 y 1999 respectivamente. (INE, Estadística de Nacimientos, Id. de Defunciones en www.ine.es.)

Debido a las inmigraciones llegadas del extranjero, a partir de 1991, la migración neta (inmigraciones menos emigraciones) deja su signo negativo y, a la vez, las inmigraciones pasan a sustituir a los nacimientos como aporte principal al crecimiento total de la población. España deja entonces de ser país de emigración¹², para pasar a ser país de inmigración.



El gráfico 2 deja ver con nitidez el relevo en el rol de principal determinante del crecimiento de la población total de España, que hacia los años 1991-1992 deja de ser el crecimiento natural, para ceder el paso al crecimiento migratorio. Éste irá creciendo a partir del año 2000, hasta alcanzar un volumen excepcional. Ello nos introduce en la sección siguiente de este escrito enfocada a considerar lo sucedido en los años transcurridos hasta ahora del tercer milenio. Un periodo en el que España irá

¹²No para todas las nacionalidades y regiones de España resulta válido lo aplicable al conjunto. En Cataluña, la población que en 1900 era casi de 2 millones de habitantes, sin el aporte demográfico de la población inmigrada no habría llegado en 1980 a los 2,4 millones de habitantes, como quedó demostrado en la tesis doctoral de Anna Cabré. La población de Cataluña en 1980 alcanzó casi los 6 millones de habitantes. Y es que “la inmigración ha sido parte integrante y principal del sistema moderno de reproducción de Cataluña” (Cabré, Anna 1999, p. 211).

consolidando la inclusión en su población de un significativo *stock* de población derivada de la inmigración extranjera, en dos tiempos diferenciados: el de los años 2000-07 del gran y progresivo incremento de población extranjera inmigrada, y el tiempo siguiente marcado por los efectos de la larga crisis, todavía inacabada, al escribir estas líneas. Una crisis que afecta profundamente a la sociedad española (y europea) y específicamente, a la población derivada de las migraciones.

Los años de la gran inmigración, 2000-2007

Gran incremento de la población debido a las migraciones

En los ocho años que van de 1 de enero del 2000 a 1 de enero del 2008, España registró un récord histórico de **crecimiento total** de la población, sumando 5,6 millones más de habitantes: la población total pasó de 40,05 a 45,67 millones de habitantes¹³. **El crecimiento natural**¹⁴ se mantuvo estos años a niveles reducidos aunque en progresivo incremento. Para el conjunto de estos ocho años el crecimiento natural aportó solamente el 10,5% al crecimiento total de la población de España.

El crecimiento migratorio (gráfico 2), que se había mantenido entre los años 1991 y 1997, por debajo de los 100.000 habitantes anuales, escaló volúmenes cada vez más altos en los años siguientes hasta llegar a una primera cima estimada en unos 742.000 en el año 2002, para seguir en los años siguientes a niveles estimados superiores a los 600.000 anuales hasta el máximo crecimiento migratorio anual, el del año 2007, estimado en 777.000. Si a estas cifras les descontamos las emigraciones al extranjero, resulta que las inmigraciones desde el extranjero a España vinieron a suponer cifras cercanas al millón de personas en el año 2007, y por encima de las 700.000 como media anual en los cinco años precedentes.

La novedad de un considerable *stock* de población extranjera

La acumulación de tan elevadas cifras anuales de crecimiento migratorio desemboca en un *stock* considerable de población extranjera residente en España¹⁵, la magnitud del cual constituye una novedad mayor en la composición de la población total de España. Ello hace que los procesos que siguen los individuos y la diversidad de grupos derivados de las inmigraciones a España desde el extranjero hayan pasado a adquirir una gran relevancia para el conjunto de la sociedad. La larga e inacabada crisis de los años sucesivos, si bien supondrá una inflexión importante de los nuevos flujos migratorios, consolidará por otra parte la existencia y el volumen del *stock* de población de origen extranjero como parte considerable de la población total de España. Sobre este tema volverá más adelante este escrito, en referencia a los años más recientes y a futuras perspectivas.

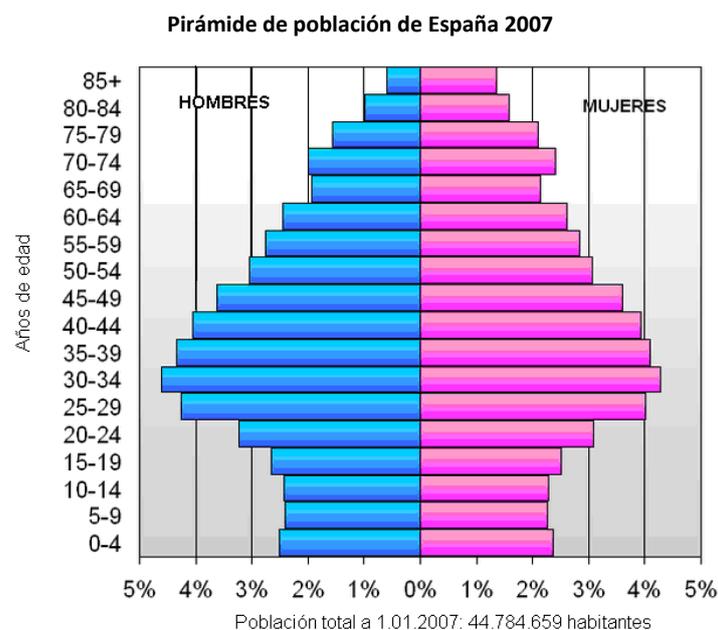
¹³ El máximo de crecimiento total de población anual se registró en el año 2007 con 884.279 habitantes más. (Datos deducidos de las cifras anuales de INE, Cifras de población.)

¹⁴ Determinan esta evolución del crecimiento natural, unas defunciones relativamente estables y un incremento de nacimientos que llega al máximo con 519.779 en el año 2008. La tendencia creciente de los nacimientos en estos años se debe principalmente al incremento de nacimientos de madres y/o padres inmigrados desde el extranjero, en edades óptimas de reproducción.

¹⁵ A inicios de 2007 la población inmigrada residente en España de nacionalidad extranjera sumaba 4'5 millones de personas (OECD 2008 pág.278).

La **pirámide de edades de edades de 2007** (gráfico 3) comparada con la de 1950 (gráfico 1) permite observar, entre otras cosas, los efectos de la prolongación de los años vividos en las diferentes generaciones; las de más edad ocupan proporciones bastante más elevadas en el conjunto de la población, de lo que sucedía en 1950. La “anomalía” a la figura geométrica piramidal, en el tramo de 10-14 años de edad en la pirámide de 1950, ha pasado en la pirámide de 2007 al tramo de 65-69 años de edad, en el que se incluyen los sobrevivientes de las generaciones de nacimientos mermados en los años 1937 a 1939. Pero, sin duda, lo más llamativo de la pirámide de 2007 es el vacío progresivo de efectivos en las generaciones que se encuentran por debajo de los 30 años de edad, consecuencia de la sostenida merma de nacimientos. Hasta el punto que los efectivos de los tramos reducidos, correspondientes a los 15-19 años de edad y los inferiores a estas edades se quedan a poco más de mitad de los efectivos del tramo de 30-34 años; este tramo de edades, a su vez, pasa a ser el más numeroso de la pirámide del 2007, tanto en su vertiente masculina, como en la femenina.

Gráfico 3



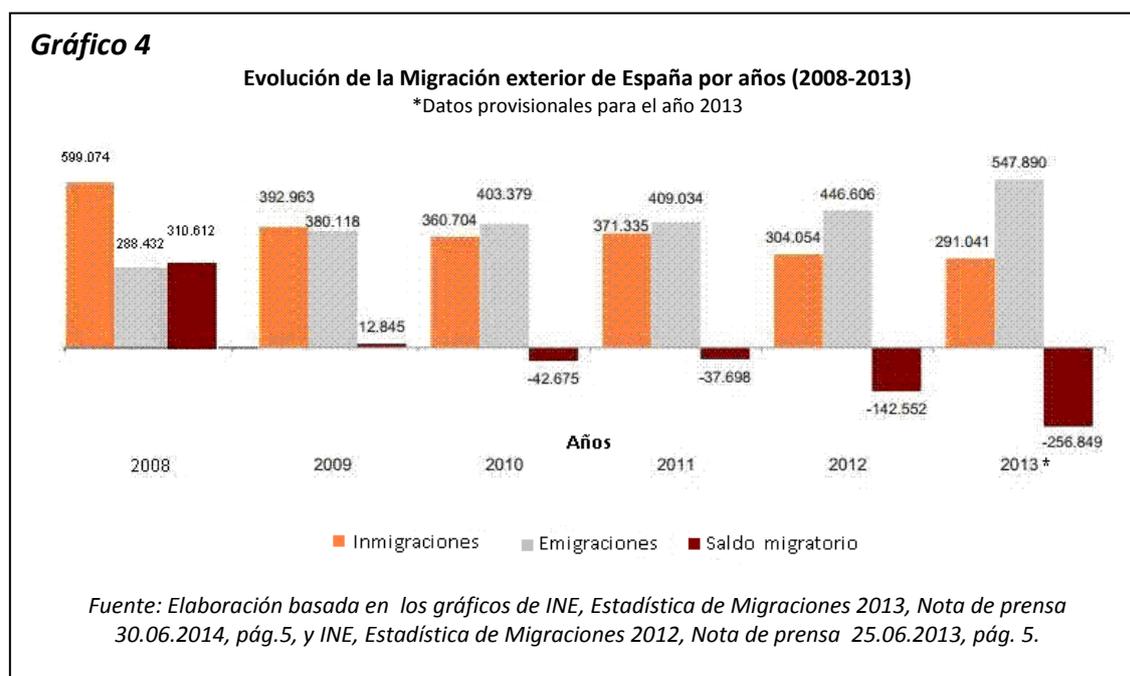
Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Estimaciones intercensales de la Población.

Los años 2008-2014, con la crisis

Inmigraciones y emigraciones exteriores en los años de crisis

También en estos últimos años marcados por la crisis siguen llegando inmigrantes a España, aunque el número de estas nuevas inmigraciones haya disminuido considerablemente, a la vez que el de las emigraciones se ha incrementado. Para interpretar adecuadamente los datos que se visualizan en el gráfico 4, hay que tener

presente lo sucedido en los años anteriores (para 2001-2007, véase gráfico 2)¹⁶. Según lo escrito más arriba, en el año 2007 las inmigraciones desde el extranjero habían llegado a un máximo anual, del orden de un millón de entradas mientras que las emigraciones fueron del orden de las trescientas mil. Es desde estos precedentes que hay que interpretar lo acontecido en los años siguientes. Tras un año 2008 de transición, rápidamente se pasará a unos años, 2009-2011 de saldos migratorios muy reducidos, es decir, cercanos al equilibrio entre las inmigraciones y las emigraciones; siguen después los dos años más recientes, 2012 y 2013, más decantados hacia las emigraciones.



Los datos de migraciones exteriores del gráfico 4 abarcan tanto las migraciones de extranjeros, como las de españoles. La gran mayoría (el 82%) de los saldos migratorios exteriores (negativos) en 2012 y 2013, lo producen las migraciones de personas de nacionalidades extranjeras.

En lo que respecta a los **saldos migratorios de extranjeros**, por nacionalidades singulares¹⁷ destacaron en 2013, por prevalecer las salidas de España sobre las entradas, (saldos migratorios negativos): Rumanía (-46.075), Marruecos (-31.144),

¹⁶ La lectura continuada de los gráficos 2 y 4 permite seguir la evolución de los saldos migratorios desde 1981 a 2013. La disposición en dos gráficos diferentes deja constancia del diferente procedimiento de obtención de los datos de base en ambos gráficos. En el gráfico 2, los saldos migratorios se obtuvieron indirectamente, restando del crecimiento total anual, el crecimiento natural. La mayor fiabilidad que considera el INE haber alcanzado en sus estimaciones de las Inmigraciones y Emigraciones anuales, a partir de las cifras correspondientes al año 2008, han inducido a basarse en ellas para ofrecer los saldos migratorios que ofrece el gráfico 4. Aunque la exacta adecuación de las cifras que ofrecen estas estimaciones, particularmente los referidos a las emigraciones, es estadísticamente difícil de alcanzar, las tendencias manifestadas en los saldos migratorios representados en los dos gráficos resultan suficientemente clarificadoras de la evolución real acontecida a lo largo del período de treinta y tres años abarcado entre ambos gráficos.

¹⁷ El comentario referido a las nacionalidades singulares se basa, en los datos contenidos en la Nota de prensa del INE (30.06.2014): "Estadística de Migraciones 2013, datos provisionales."

Ecuador (-18.760), Bolivia, Colombia, Paraguay, Brasil, Pakistán...Por el contrario, destacaron por prevalecer las entradas en España sobre las salidas, (saldos migratorios positivos), las nacionalidades de Rusia (3.327), EE.UU, Italia y República Dominicana.

Los **saldos migratorios de españoles** supusieron en 2013, el 18% del total del saldo migratorio (negativo) exterior. En este año, los principales países de destino de emigrantes españoles fueron Ecuador¹⁸, Reino Unido, Francia, Alemania, EE.UU. En lo que se refiere a los países europeos citados, se trata mayormente de jóvenes adultos españoles, profesionalmente calificados. La emigración de españoles resulta una realidad creciente, debido a la dificultad de encontrar trabajo en España a medida que avanza la crisis. Se ha advertido que en la emigración de españoles, los datos del INE no recogen toda la realidad¹⁹: *“...los datos oficiales sobre emigración española están basados exclusivamente en las bajas patronales, que se producen solo si los emigrados se dan de alta en los consulados de España en el exterior. Y sabemos que esta inscripción muchas veces no llega a producirse aunque la persona pase años viviendo fuera.”* (González-Ferrer, A. 2013, p.4).

En una **comparación internacional europea**, España y Alemania fueron los países de Europa que, con mutuas alternancias, ocuparon la primera posición en número de entradas de inmigrantes desde el extranjero durante los once años 2001-2011²⁰.

Migrantes “irregulares”: El volumen de la población en situación legal irregular por carecer de autorización de residencia, aunque es considerablemente inferior en España al que se daba en los años anteriores al año 2005, no deja de tener entidad significativa, de la que es difícil ofrecer cifras exactas²¹.

Con la crisis, más que por la llegada irregular de nuevos inmigrantes, es la irregularidad sobrevenida la que más alimenta esta situación. Se trata de inmigrantes extranjeros que contaban con autorización de residencia, pero que al tiempo de renovarla no cuentan con contrato de trabajo o con algún otro de los requisitos exigidos para la

¹⁸ El caso de los españoles emigrantes a Ecuador resulta significativo, al tratarse mayoritariamente de migraciones de retorno de anteriores emigrantes a España, donde tras unos años de estancia retornan a su país de origen, ya con nacionalidad española. El hecho que por convenio de doble nacionalidad conserven también la nacionalidad ecuatoriana no se tiene en cuenta en estas estadísticas.

¹⁹ Confrontando los datos del INE de salidas de españoles con los de llegadas de españoles al Reino Unido y Alemania, según los respectivos servicios estadísticos de estos países, González-Ferrer advierte: *“Los datos del Reino Unido y de Alemania indican no solo que los que están emigrando son muchos más de lo que dicen las cifras españolas sino que además su número no deja de aumentar. [...] España ha pasado de ocupar el puesto 14º como emisor de emigrantes laborales al Reino Unido en marzo de 2010 [...] al 5º en 2012 y al 2º en 2013, tan solo por detrás de Polonia.”* (González-Ferrer, A. 2013, pp.6-7.)

²⁰ Fundamentan las consideraciones de ese párrafo los datos que ofrece OECD, International Migration Outlook, 2013., en Table A.1: Inflows of foreign population into selected OECD countries and Russian Federation. Los datos relativos al número de inmigraciones, y de emigraciones con frecuencia no siguen los mismos criterios en los diferentes países, de ahí la importancia de atender a las notas metodológicas que acompañan a los datos que ofrecen tanto los organismos internacionales como los nacionales en sus publicaciones.

²¹ Es difícil precisar en una cifra el número actual de inmigrantes extranjeros en España que carecen de los requisitos legales de residencia en España ; las estimaciones se mueven entre márgenes amplios. En el informe de OECD, *International Migration Outlook* (2008), en lo relativo a España, se afirma: *“The official estimate of irregular migrants was about 300 000 in early 2008.”* Para 2014, la estimación de inmigrantes irregulares residentes en España parece verosímil que resulte inferior a la que se daba en el año 2008.

renovación de residencia, y permanecen en España en la situación “irregular” que les ha “sobrevenido”.

Las nuevas entradas irregulares en España han disminuido considerablemente. El efecto de las “primaveras” árabes y sus derivaciones posteriores en el incremento de flujos no ha tenido en el Mediterráneo Occidental los efectos que siguen teniendo en el Mediterráneo Central y Oriental. Pero la gran desigualdad de renta *per capita* y la cercanía geográfica entre África y Europa a través de España, entre otras causas, siguen propiciando los intentos de entrada por tierra (Ceuta y Melilla) o por mar atravesando el Estrecho de Gibraltar y el Mediterráneo, en condiciones a veces de suma precariedad (pateras, botes neumáticos) que siguen dejando víctimas mortales. La vía atlántica de África a Canarias que tuvo abundantes entradas en años anteriores ha disminuido considerablemente. Las situaciones de africanos subsaharianos que intentan llegar a España a través de Marruecos son con frecuencia dramáticas y prolongan situaciones inhumanas. También algunos asiáticos intentan esta vía. En esta misma obra, el escrito de Xavier Alonso, ofrece algunas cifras al respecto, al tratar de las políticas aplicadas por España: pactos con países de emigración y medidas de vigilancia y control puestas en funcionamiento por España y el FRONTEX²².

Consolidación de una creciente población derivada de inmigraciones

La población extranjera que había inmigrado a España en volumen considerable en los primeros años de este siglo XXI, y sigue residiendo actualmente en España, conforma el grueso del actual *stock* de población de origen extranjero. Una parte significativa de quienes inmigraron ha adquirido la nacionalidad española (y ha dejado de contabilizar en las estadísticas de población extranjera). A 1 de enero de 2013²³, la estimación de población nacida en el extranjero era de 6'17 millones de habitantes, y la población de nacionalidad extranjera en España era de 5'07 millones, para un total de población de España de 46,73 millones de habitantes.

En los últimos años marcados por la crisis, 2008-2014, un cambio significativo se ha operado en esta población inmigrada: en su gran mayoría, esta población ha dejado atrás las fases iniciales de sus procesos migratorios, propias de recién llegados, para pasar a fases más avanzadas de los mismos. Algunos indicadores de este cambio, a parte de la citada disminución del número de inmigrantes en situación irregular, lo ofrecen la rotunda preponderancia de los permisos de residencia de extranjeros de larga duración, concomitante a la disminución de la proporción de permisos

²²“Irregular migration pressure in the west Africa route continued to be much reduced compared the situation before 2010. Sustained high level of surveillance ensuring early detentions and collaboration with third country authorities are key to maintaining the low level of detention at the border” pág. 29 de FRONTEX Fran Quaterly Q2 2013. Las dramáticas entradas irregulares de inmigrantes en España en el verano de 2014, singularmente por las fronteras de Ceuta y Melilla, numéricamente quedan muy por debajo de las que han estado llegando a Italia o a Grecia.

²³ Y los datos, provisionales todavía, referidos a 1 de enero de 2014 daban una población de 5,96 millones de habitantes nacidos en el extranjero, y 4,68 millones de nacionalidad extranjera para una población total de España de 46,51 millones de habitantes. (INE. Cifras de población, datos provisionales a 1.01.2004.)

temporales²⁴ y el incremento en los últimos años del número de personas que sin dejar su residencia en España han dejado de ser legal y estadísticamente extranjeras al haber obtenido la nacionalidad española.

Una consideración específica conviene hacer en este punto a la población de descendencia extranjera: mayormente **hijos e hijas de quienes llegaron como inmigrantes extranjeros a España**, en evolución a medida que van sumando años. A consecuencia de tanta inmigración llegada a España en edades óptimas de reproducción, los **nacimientos de madres y/o padres de nacionalidad extranjera** pasaron, para el conjunto de España, de suponer en 1996 el 4,46% del total de nacimientos, al 24,05% del total en el año 2008²⁵. Estos nacimientos dan lugar a una población infantil numerosa, a la cual resulta del todo inadecuado llamar inmigrante si ha nacido y sigue en España. Con el paso de los años estas personas van subiendo en la pirámide de edades, pasando de su inicial concentración en las edades infantiles, a ir abarcando etapas superiores del ciclo vital: adolescencia, juventud, adultez, etc.

Entre la población infantil o adolescente relacionada con la inmigración, cuentan también quienes **nacidos fuera de España** inmigraron juntamente con sus madres y/o con sus padres o llegaron posteriormente en un proceso de reagrupación familiar. En menor volumen, se dan también casos de **menores que llegaron solos** a España, desde Marruecos particularmente, y el de **niños y niñas adoptados** por familias españolas y que proceden de diversos países extranjeros. Se encuentran también en España actualmente **nietos y nietas** de los pioneros de las inmigraciones extranjeras llegadas desde finales de los años 1960ss y siguientes de Marruecos, de algunos países Latinoamericanos, de Guinea Ecuatorial, y de algunos otros países; se trata todavía de

un número reducido, pero con ineluctable prospectiva de ir aumentando en los años siguientes. Muchos niños y jóvenes residentes en España, descendientes de progenitores inmigrantes se encuentran viviendo actualmente fases específicas de sus

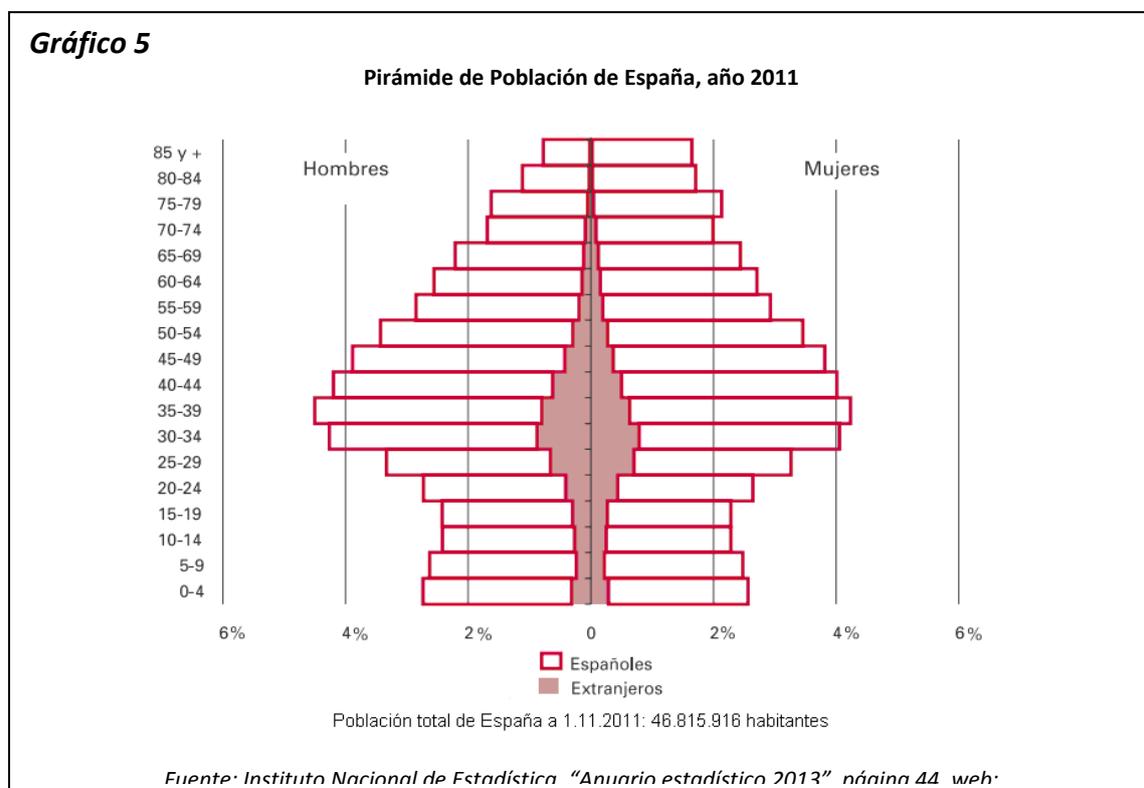
²⁴Un indicador de este cambio lo ofrece la evolución de las autorizaciones de residencia del Régimen General en España. La clasificación de las autorizaciones de residencia en España (sobre un total de 4.943.637 a 31.12.2013) parte de la diferenciación inicial entre Comunitarios (2.691.177 con certificado de registro a 31.12.2013), para nacionales de países de la UE, y de la AELC, y sus familiares de terceros países, y de Régimen General (2.252.450 con tarjeta de residencia en vigor a 31.12.2013), para el resto de extranjeros. En el Régimen General, para obtener un permiso permanente, el inmigrante tiene que haber superado las diferentes autorizaciones de permisos temporales, (Inicial, 1ª Renovación, 2ª Renovación) lo cual supone, a lo menos cinco años de residencia constatada en España. A 31.12.2013 las autorizaciones de residencia de larga duración sumaban 1.686.787, el 74,89% del total de las autorizaciones de Régimen General. Mientras que a 31.12.2007 las autorizaciones comparables a estas (permanentes), suponían tan sólo el 36,12% del total de autorizaciones de Régimen General. (Observatorio permanente de la Inmigración, 2014)

²⁵ En el año 2008 se registraron en España un total de 519.779 nacimientos, de los que en 125.014, por lo menos, uno de los padres era de nacionalidad extranjera. En los cinco años siguientes, el número total de nacimientos ha ido descendiendo. En 2013 (cifras todavía provisionales) el total de nacimientos fue de 425.390, y el de nacimientos en los que al menos uno de los padres era de nacionalidad extranjera, 95.254, el 22,39% del total. Para interpretar el descenso de esta proporción en relación a la del año 2008, hay que tener en cuenta que el progresivo aumento de nacionalizaciones (más adelante, en la nota 34, se dan algunas cifras) hace que quienes inmigraron a España con nacionalidad extranjera, dejan de contar estadísticamente como madres o padres extranjeros desde que obtienen la nacionalidad española.

procesos migratorios²⁶. En lo que acontezca con **los descendientes de los inmigrantes** se juega mucho del éxito o fracaso de los **procesos migratorios** iniciados por sus progenitores. También tendrá mucho que ver la **cohesión social** en el país de destino, con la inclusión o exclusión en esta sociedad de los descendientes de inmigrantes extranjeros.

Estructura de la población y tendencias demográficas

Antes de entrar en lo que especifica a la población procedente o descendiente de personas inmigradas, resulte conveniente volver a prestar atención a la estructura de la población de España en su conjunto, En ella han quedado plasmados los efectos de pasados eventos demográficos y a su vez, la **estructura actual de la población** marca importantes condicionamientos de futuro. El último censo de la población de España (1/11/2011) ofrecía la estructura de edades y sexos que aparece en las pirámides que siguen (gráficos 5 y 6):



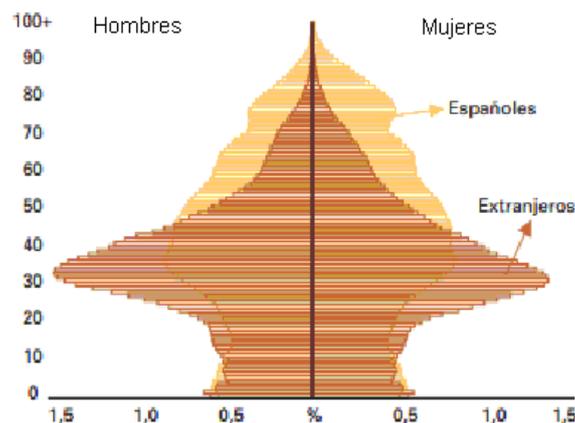
Lo drástico y concentrado de la disminución progresiva de las generaciones desde la más numerosa de 35-39 años hasta la de 10-14 años de edad, con poco más de la mitad de los efectivos de aquella, es una característica relevante de la estructura de la

²⁶Aunque la acepción "inmigrante" aplicada a una gran parte de esta población infantil y juvenil resulta totalmente inadecuada en unos casos, y discutible en otros, esto no excluye sin embargo considerar que esta población se encuentre siguiendo sus propios procesos migratorios. Éstos, en sociología y psicología, se consideran que suelen extenderse en fases sucesivas, más allá de la biografía de los *primi migrantes*. Werbner, P (1990) y Piselli, F (1997) los extienden hasta la reconstrucción de la familia de tres generaciones en el país de destino.

población de España²⁷. En la estructura de edades de la población del conjunto de la UE-27, se da también una disminución comparable, pero ésta sucedió en un periodo más prolongado, correspondiente a la población de 40-44 años a 5-9 años de edad, y con una diferencia de efectivos mucho menor que la que ofrece la población de España. En los tramos infantiles de la base de la pirámide de España (5-9 y 0-4 años de edad) se observa cierto incremento de efectivos, debido en gran parte al incremento de nacimientos, de madres y/o padres de nacionalidad extranjera. Este repunte de natalidad se ha visto truncado en los últimos años (2009-2013) afectados a la vez por la crisis y por la llegada a edades reproductivas de generaciones progresivamente más reducidas²⁸. Es perceptible la concentración de población de nacionalidad extranjera en las edades de 20 a 44 años que refuerzan el peso de la población adulta joven en la población total de España. En el tramo de 30-34 años de edad esta aportación de población extranjera llega al máximo, con el 20% del total de la población de estas edades en España (20,5% del total masculino y 19,4% del total femenino).

Gráfico 6

Pirámide de Población de España, año 2011



Población de nacionalidad española a 1.11.2011: 41.563.443 habitantes
 Población de nacionalidad extranjera a 1.11.2011: 5.252.473 "
 Población total de España a 1.11.2011: 46.815.916 "

Fuente: INE (2012). *Extranjeros en la UE y en España. Cambios poblacionales y económicos. Cifras INE. Boletín informativo del Instituto Nacional de Estadística, 6/2012.*

El contraste entre las estructuras de población por edades, entre la población de nacionalidad española y la extranjera, resulta más visible en el gráfico 6;

²⁷ Por años singulares de edad, en el año 2011, la población de 35 años de edad es la que cuenta con más población. Entre las generaciones de edades inferiores a ésta, la de 16 años es la de menos población. Entre las generaciones de edades superiores hay que remontarse a la de 69 años para encontrar una generación con menos población que la de 16 años.

²⁸ En las cifras de población (resultados provisionales) publicadas por el INE referidas a 1.01.2014, para las edades de 0 a 25 años, la generación más numerosa resulta la de 5 años de edad. Y absolutamente, para el total de edades, la de 37 años de edad es la generación más numerosa. En edades inferiores a ésta las generaciones de 18 y 17 años de edad son las más menos numerosas. Sus efectivos se quedan a poco más de la mitad (el 52%) de los de 38 y 37 años de edad.

particularmente la abundante población de edades superiores a los 50 años entre la población española, en contraste con su escasez entre el conjunto de la población de nacionalidades extranjeras de estas edades (aunque abunde en las de algunas nacionalidades extranjeras singulares, de la UE-12). Y lo más llamativo en este gráfico es la ya mencionada concentración, proporcionalmente mucho mayor, entre la población extranjera que entre la española, en las edades de 20 a 44 años.

La tendencia al **envejecimiento de la población**, que caracteriza a la población europea, es también de plena aplicación en España; empezó hace algunas décadas y se prevé que se intensifique en el futuro unas décadas más²⁹. La población de España es actualmente, entre las europeas, una de las de mayor longevidad³⁰ y una de las de menor fecundidad³¹. También el hecho que la inmigración haya venido siendo durante unos años recientes el principal determinante del crecimiento total de la población es algo que se ha producido en España, como en otros países de Europa. El calendario y la intensidad con que han venido dándose estos hechos demográficos ofrecen rasgos específicos en España y ello tiene importantes consecuencias presentes y de cara al futuro.

La inmigración es una entre las **cuatro variables demográficas**: nacimientos, inmigración joven, población activa femenina, prolongación de la edad activa, que pudieran paliar los inconvenientes de un excesivo envejecimiento de la población en Europa³². En los decenios precedentes se activaron en España tan sólo dos de estas variables: primero fue la progresiva incorporación de la mujer a la población laboralmente activa y posteriormente la incorporación de población activa inmigrada desde el extranjero. Muy recientemente se han comenzado a tomar medidas para activar paulatinamente otra de estas variables: la de retrasar la edad de jubilación efectiva. Ahora bien, el incremento del número de nacimientos, que a la larga es la variable más decisiva para equilibrar la tendencia al envejecimiento, se encuentra actualmente a niveles bajos en España y con perspectivas pesimistas³³.

²⁹ "Ageing is a long-term trend which began several decades ago in the EU and it is expected to continue in future decades." (European Commission, 2013, p. 8).

³⁰ En el año 2012, entre los 27 países de la UE, la esperanza de vida al nacer, para las mujeres, situaba a España en primer lugar entre los 27 países de la UE con 85,5 años de vida, seguida de Francia (85,4), Italia (84,8), Luxemburgo (83,8), Finlandia (83,7). En lo que respecta a los hombres, para el mismo año, 2012, España ocupaba el tercer lugar, entre los países de la UE con 79,5 años de esperanza de vida al nacer, precedida por Suecia (79,9) e Italia (79,8) y seguida de Países Bajos (79,3), Reino Unido (79,1) y Luxemburgo (79,1). (Eurostat, 2014b).

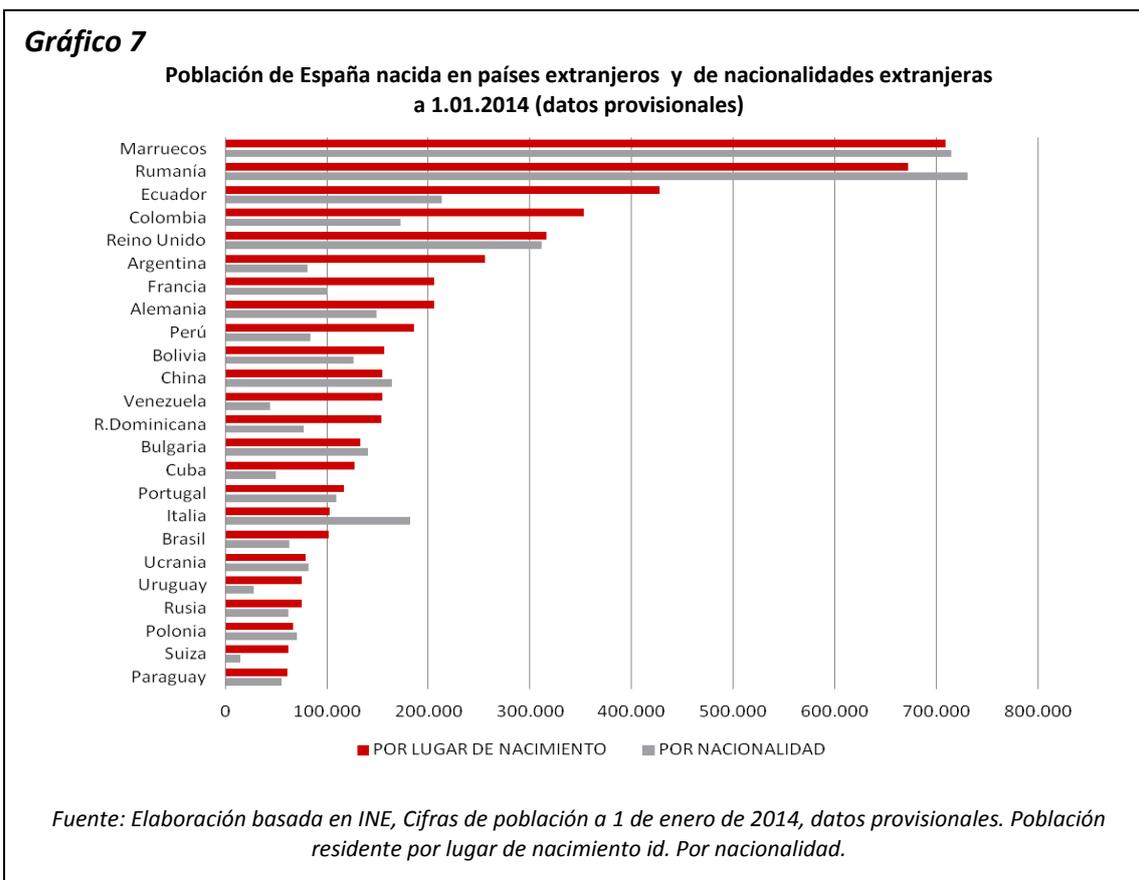
³¹ En el año 2012 la fecundidad de España era de 1,32 hijos por mujer; con una tasa inferior a la de España entre los 27 países de la UE, tan sólo se encontraba Polonia (1,30 hijos por mujer) y Portugal (1,28 hijos por mujer). Los países con las tasas de fecundidad más elevadas fueron: Francia (2,01 hijos por mujer) e Irlanda (con 2,01 por mujer), seguidos de Reino Unido (1,92 hijos por mujer) y Suecia (1,91 hijos por mujer). (Eurostat 2014a).

³² Para una ampliación de este tema, cfr. Lluís Recolons y Luis Díez (2010) págs, 123-127.

³³ Tras una pequeña recuperación concomitante al gran incremento de población inmigrante en los años previos a la crisis, y más allá de la posible superación de la misma, juega a la contra del incremento de nacimientos la incorporación a edades fértiles de las generaciones progresivamente más reducidas. Se requeriría un incremento significativo de la tasa de fecundidad para que el número de nacimientos llegara a largo plazo a aminorar la tendencia al envejecimiento de la población de España.

Países de origen de los inmigrantes

El gráfico 7 selecciona los países extranjeros más representados en la población de España a 1.1.2014. Y lo hace con dos indicadores diferentes: país extranjero de nacimiento y país extranjero de nacionalidad. Los países están ordenados en el gráfico de acuerdo con su clasificación según el número de residentes en España, nacidos en cada uno de ellos. Pero la clasificación ofrece algunas diferencias si nos fijamos en la nacionalidad³⁴. La observación comparada de las dos variables indicadas hace ver que para unos países se encuentran residiendo en España más personas nacidas en él que las de su nacionalidad, o por el contrario, que en otros preponderen las de su nacionalidad.



³⁴ A la vista de los datos publicados hasta ahora, la población de nacionalidad extranjera en España habría disminuido en 726.457 personas entre el 1.1.2010 y el 1.1.2014 (cifra provisional). Para interpretar esta cifra no basta atender solamente a las entradas y salidas de España. Se tienen que tener en cuenta también los datos de obtención de nacionalidad española que han pasado de más de 23.000 anuales en 2002, a más de 100.000 anuales en 2010 y 2012. A lo largo del año 2013 y como resultado de un proceso intensivo de resolución de solicitudes acumuladas, el número de concesiones de nacionalidad española saltó a 261.295 anuales. De ellas el 70% lo fueron para nacionalidades anteriores latinoamericanas destacando las de Ecuador con 41.612 seguidas de las de Colombia, Bolivia, Perú... Pero más significativo, todavía, resulta que a lo largo del año 2013, hayan conseguido nacionalizarse como españoles, un número abundante de personas de otras nacionalidades. Los casos más numerosos se dieron en relación a nacionalidades anteriores de Marruecos (46.612) seguidas a distancia de las de Pakistán (2.751), Nigeria, Argelia, Senegal, Rumania, todas ellas con más de las 2.000 concesiones de nacionalidad española en el año 2013. Se trata de países cuya comprobación de residencia continuada en España requiere muchos más años (10 años, por lo menos) que las personas de nacionalidades de países latinoamericanos.

Por países extranjeros de nacimiento, América y Europa son los continentes más representados en la población de España, con 2,4 millones de personas nacidas en cada uno de ellos. De los cuales los países de Latinoamérica suman el 98,2% y los de la UE (UE-27) el 88,2% de sus respectivos continentes. África cuenta con 1,1 millones, de los cuales Marruecos abarca el 72%. Los nacidos en Asia suman 0,4 millones, siendo China el país más representado, con el 44'2% de los nacidos en este continente.

La diversidad de países de nacimiento y de nacionalidad que muestra el gráfico 7 sólo explicita los países más representados en la población de España, cuando prácticamente de todos los países del mundo se da presencia actualmente entre la población de España. Atendiendo a la **nacionalidad**³⁵, Rumanía³⁶ ha pasado recientemente al primer lugar, superando a Marruecos que lo ocupaba en decenios anteriores. En el hecho que para Ecuador, Colombia, Perú, Brasil, Cuba, Uruguay el número de los nacidos en estos países supere al número de los de estas nacionalidades presentes en España, habrá influido la adquisición de nacionalidad española de bastantes de ellos. Alemania y Francia, con Suiza y algunos otros países de Europa Occidental, están también bastante más representados en España como países de nacimiento, que de nacionalidad; en ello cuenta el hecho que un buen número de anteriores emigrantes españoles y descendientes de los mismos países optaron por inmigrar a España. Y lo mismo sucede con Argentina y Venezuela en referencia a descendientes de emigrantes españoles más antiguos. Los datos de Italia y de Argentina guardan una estrecha relación entre sí: buena parte de los nacidos en Argentina entran en España con nacionalidad italiana.

Crisis, pobreza y marginalización

La crisis económica está repercutiendo en un incremento de las desigualdades sociales y de empobrecimiento en la sociedad española. Las dificultades más generalizadas que ha traído la crisis a la población inmigrada, en España, en lo que respecta a las condiciones de vida y a su participación en la vida de la sociedad, no son privativas de ella, sino compartidas también por amplias capas de población de raigambre autóctona. Al considerar en el año 2014 la situación de la población inmigrada en España es inevitable referirnos a estas y otras consecuencias negativas de la crisis. Es un indicador muy significativo la elevada tasa de desempleo alcanzada en España, todavía más acentuada entre la población inmigrada que en la autóctona (véase sobre

³⁵Aunque en algunos casos la concesión de nacionalidad española facilita la emigración de hecho desde España, al despejar obstáculos burocráticos que dejan abierta la posibilidad de un eventual regreso a España, es verosímil pensar que la mayoría de las personas que se nacionalizan como españolas sigan residiendo en España. Estas personas, aunque en bastantes países (como en los de Latinoamérica) consigan mantener doble nacionalidad, dejan de contar como extranjeros y pasan a hacerlo como españoles en las estadísticas de España. Con cual si en vez de considerar el *stock* de población extranjera residente en España pasamos a considerar el *stock* de población de background inmigrante residente en España, éste no habría llegado a decrecer en el monto registrado de extranjeros. _

³⁶El número de nacionales de Rumanía residentes en realidad en España, probablemente sea menor del que señalan las estadísticas, debido a la abundancia de retornos no registrados. Las facilidades que les ofrece su condición de ciudadanos comunitarios para entrar y salir de España, y la abundancia de transporte barato entre España y Rumanía, inducen a atreverse a volver a probar suerte en su país, sabiendo que pueden volver a España, en el momento en que lo crean conveniente; otros extranjeros lo tienen bastante más difícil.

este tema el escrito de Miguel Pajares, en esta misma obra). Pero ello no ha de polarizar de tal modo su análisis que deje de lado el hecho importante de que mayoritariamente se trata de una población que ha superado ya las fases iniciales de sus procesos migratorios, avanzando en su inclusión en la sociedad española; a la vez con minorías significativas en situaciones difíciles, e incluso marginales para algunos.

La publicación el 10 de octubre de 2013, del *VIII Informe del Observatorio de la Realidad Social. Informe Cáritas 2013*, ofrece un extenso análisis de indicadores de unas situaciones de las cuales tomamos aquí las informaciones que siguen.

Los efectos negativos sobre las condiciones de vida se han agudizado en el período más avanzado de la crisis. *“Aunque los primeros efectos de la crisis económica fueron amortiguados por las prestaciones por desempleo y por el apoyo de las familias, el agotamiento de las ayudas económicas, la prolongación de las situaciones de desempleo, las políticas de ajuste y sus recortes, unido a las dificultades en las familias, han creado un caldo de cultivo para la irrupción de una segunda oleada de empobrecimiento y exclusión social con efectos más intensos”* (Informe Cáritas 2013, pág.4)

La sociedad está más empobrecida, ya que el umbral de pobreza³⁷ en el año 2012, había alcanzado al 21,1 % de los hogares en España. Entre los grupos más vulnerables afectados por la pobreza, el *Informe Cáritas 2013* señala lo siguiente respecto a los inmigrantes extranjeros: *“Los ciudadanos extracomunitarios aparecen en segundo orden, con un 43,2% de personas bajo el umbral de la pobreza en 2011, habiendo ascendido 13,5 puntos entre 2007 y 2011, casi 4 veces más que en la UE.”* (Informe Cáritas 2013, pág.8).

Con la crisis ha aumentado la cronicidad de la pobreza de la que es un indicador el que un tercio de las 1,9 millones de personas atendidas por Cáritas en el año 2012, llevaba tres años demandando ayuda.

Con anterioridad al *Informe Cáritas 2013*, el Colectivo Ioé (2012) publicó un estudio cuya relevancia para nuestro tema resulta patente en su mismo título: *Impactos de la crisis sobre la población inmigrante*. De él transcribimos aquí lo que sigue en referencia a la privación material: *“El porcentaje de hogares inmigrantes que sufre tres o más carencias materiales (los que no pueden tener lavadora, televisión en color, teléfono o coche de uso personal) es muy superior entre los inmigrantes. La brecha con los autóctonos se amplió en 2010 [...] Se amplía la brecha con los autóctonos en el retraso de pagos básicos o en la imposibilidad de disfrutar de vacaciones.”*

Respecto a la vivienda: la dificultad de pagar las hipotecas o los alquileres se ha incrementado considerablemente entre la población, con la crisis, incrementando el

³⁷*“La población en riesgo de pobreza es aquella que está por debajo del umbral de pobreza relativa, medida en términos de aquellos que tienen ingresos por debajo del 60% de la renta mediana por unidad de consumo (7.708,60 euros en 2011)”- y 7.355 euros en 2012. “Este umbral se utiliza para medir la pobreza de manera generalizada en todos los países de la Unión Europea.”* (Informe Caritas 2013, pág.7). *“La pobreza severa, (con menos de 307 euros al mes), alcanza ya a tres millones de personas, (el 6,4% del total de la población). El doble de los que estaban en esta situación antes de la crisis”.* (Informe Cáritas 2013, pág.3)

número de personas sin techo. Aunque, atendiendo a la calidad de las viviendas ocupadas, *“la tendencia global muestra una disminución del índice de precariedad en la vivienda y una reducción de la brecha entre hogares autóctonos e inmigrantes”*. (Colectivo Ioé p.136)

Si las situaciones descritas no sólo afectan a una parte importante de la población inmigrante extranjera, sino que se dan también entre amplios grupos de población autóctona, otros factores tendentes a potenciar situaciones marginadoras atañen tan solo a población inmigrante extranjera. Entre ellos: la carencia, para algunos, de autorización de residencia en España, con la posibilidad de detención en Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE) y eventual expulsión del país; la carencia de participación en la elección de representantes políticos en las elecciones generales, autonómicas, o municipales (para la mayoría de nacionalidades extranjeras); o el padecer de la eventual prevención ante el extranjero o de abierta xenofobia. Otras situaciones como el tráfico humano y la trata y explotación sexual, tienen como víctimas preferentes, aunque no exclusivas, a ciudadanos extranjeros.

De las políticas seguidas en España en relación a algunas de estas situaciones se trata en el texto de Xavier Alonso de esta misma obra.

Inclusión y cohesión social

La realidad de la existencia de situaciones de empobrecimiento agravadas por la crisis, y las situaciones marginales constatadas, no pueden polarizar de tal manera la atención como para ofrecer una imagen sesgada de la situación social del conjunto de la población inmigrada extranjera en España. Como contrapartida a las situaciones reales de empobrecimiento y marginación mencionadas, y para alcanzar una visión balanceada de la situación social del conjunto, se enuncian a continuación otras realidades a tener en cuenta.

La delimitación entre inmigrantes extranjeros y población autóctona se difumina, en parte, con el paso del tiempo. La segunda generación, nacida en España y que permanece en España, no es inmigrante; quienes han obtenido la nacionalidad española no son ya extranjeros en España; y a quienes acumulan ya años de estancia en España no les cuadra del mismo modo el llamarlos inmigrantes que cuando eran unos recién llegados.

Como ya se ha dicho, la inmensa mayoría³⁸ de la población inmigrada derivada de la inmigración extranjera se encuentra con la adecuada documentación de residencia en España. Y la gran mayoría ha superado las fases iniciales de su proceso migratorio en España, tras unos años de residencia.

La altísima tasa de paro que se da entre la población activa de nacionalidad extranjera (con diferencias importantes según nacionalidades concretas) no ha de hacer olvidar

³⁸ Según la estimación de inmigrantes en situación irregular indicada en la nota 23, resultaría cuando menos del 94% la proporción de población inmigrada de nacionalidad extranjera que tiene la documentación de residencia adecuada. Y si nos referimos a la población nacida en el extranjero y residente en España, esta proporción se elevaría por lo menos al 95%.

que es más numeroso el conjunto de la población extranjera que cuenta con contrato regular de trabajo (datos en el texto de Miguel Pajares en esta misma obra).

La posibilidad de registrarse en el padrón municipal a quienes prueban que están de hecho residiendo establemente en el municipio, ha facilitado el acceso a la escolarización obligatoria, a la sanidad pública y a algunos servicios sociales de la población inmigrada, también a quienes se encontraban temporalmente sin autorización de residencia y sus familias. El hecho de estar empadronado, aunque no blinda ante la posibilidad de ser conducido a un Centro de Internamiento de Extranjeros y de ser expulsados del país a quienes carecen de la autorización de residencia que tramita la policía, de alguna manera ha facilitado la inserción en la sociedad. Y, aunque no ha acabado, ha contribuido a reducir el número de quienes pudieran haberse visto abocados a situaciones de exclusión social.

La existencia de una economía sumergida, ya con anterioridad a la llegada tan numerosa de población extranjera, había sido una característica negativa de la economía española. Y a la vez que propicia abusos en las condiciones laborales, de hecho para bastantes inmigrantes sirvió de precario colchón temporal mientras no contaron con un contrato formal de trabajo.

La regularización por arraigo, aunque farragosa por la cantidad de condiciones y documentación exigida, ofrece la posibilidad de legalizar situaciones irregulares a quienes pueden demostrar haber echado raíces en el país, tras tres años de estancia continuada en el mismo. Se trata de regularizaciones caso a caso.

Las nacionalizaciones para quienes provienen de países con relaciones históricas vinculadas a España (el mayor número de quienes se benefician de ello son originarios de países latinoamericanos) se pueden obtener, según la ley, en plazos relativamente cortos (dos años) en España, y de hecho están incrementándose con las ventajas que ello comporta para la inclusión en la sociedad española.

La experiencia migratoria propia o cercana no es ajena a muchos españoles que pasaron anteriormente por ella (en migraciones interiores o exteriores). Esto frecuentemente añade motivos de empatía y solidaridad ante las situaciones de los inmigrantes actuales.

La proliferación de iniciativas de la sociedad civil y de la Iglesia, con frecuencia mediante ONGs favorecedoras de la integración de la población inmigrada moviliza actuaciones con abundancia de voluntarios.

Diversos programas que aplican políticas de integración desde Administraciones Locales y Autonómicas han contribuido a facilitar soluciones a dificultades en muchos procesos migratorios.

En resumen: En lo referente a la inclusión en la sociedad de la población derivada de la inmigración extranjera en España, hay dos factores que tiran en direcciones contrapuestas: por una parte, la crisis ha traído un incremento de la desigualdad que amenaza con abrir brechas en la población de España. Por otra parte, la gran mayoría de la población derivada de la inmigración ha dejado de ser recién llegada, y al pasar a fases más avanzadas en sus procesos migratorios se ha ido adentrando más en la vida

de la sociedad española. Además algunos sectores de esta población, reducidos en relación al conjunto de la misma, pero incrementados por la crisis, padecen situaciones duras de marginación social.

Mirando al futuro

Prospectivas a corto, medio y largo plazo

Las prospectivas a corto o a largo plazo difieren considerablemente. Lo que suceda en el futuro con la población derivada de la inmigración extranjera y con las nuevas migraciones está relacionado con lo que suceda con otras variables demográficas. Los factores demográficos a su vez interactúan con la evolución económica, política y cultural.

A **corto plazo**, la gran bolsa de población activa en paro (véase escrito de Miguel Pajares en esta misma obra) especialmente entre los jóvenes adultos, está incrementando la salida de España de una parte de la población derivada de la inmigración extranjera y también, en menor medida, de españoles (jóvenes adultos cualificados, especialmente) que buscan trabajo en otros países. A la vez disminuye, (no suprime) la llegada de nuevos inmigrantes³⁹. Cuándo y cómo se salga de la actual crisis económica condiciona a corto plazo el calendario que siga la prolongación de las actuales tendencias y la proximidad de entrada en un periodo en el que se inviertan las mismas.

A **medio plazo**, la estructura envejecida de la población demanda aportes exteriores de población activa joven adulta⁴⁰, y dado que estos aportes no podrán venir de las reducidas generaciones que actualmente se encuentran en las edades inferiores de la pirámide de edades de la población de España, es previsible que se potencie la inmigración exterior.

A **largo plazo**, la escasez de población activa y la abundancia de personas jubiladas a que aboca la estructura de edades demandará la incorporación de más población que aminore la hondura del vacío de población activa. No parecen realistas, ni la pretensión que la inmigración venga a solucionar por sí sola los problemas que plantea la estructura de la población de España, ni la negación de su papel parcial, pero necesario para afrontarlos. Es previsible que la demanda futura de población inmigrada sea para trabajos de mayor calificación de los que surtieron la demanda en los años del auge migratorio (2000-2007). Pero la suposición que dejaría de haber demanda de trabajos de baja calificación, no parece realista. La OECD en uno de sus concienzudos informes anuales, *Internacional Migration Outlook 2008 Edition*, rebatió

³⁹ La salida de esta población viene a ser una válvula de escape para descongestionar algo la exorbitada cifra de población activa en paro. Pero es una pérdida, para quienes habían superado las primeras fases de sus procesos migratorios, que no suelen ser fáciles. Y también para la sociedad española es una pérdida el que se vayan quienes habían ya recorrido un trecho importante de adaptación y progresiva inclusión en la misma, cuando más adelante precisará de más población inmigrada.

⁴⁰ En la proyección de la población para 2023 publicada por el INE el 22.11.2013, en la hipótesis “de mantenerse las tendencias y los comportamientos demográficos actualmente observados”, las personas mayores de 64 años se incrementarían en 1,5 millones más que en la actualidad (un 17,6% más). En sentido contrario, el tramo de edad entre 20 y 49 años, se reduciría en 4,7 millones de personas (un 22,7% menos). Y ello en un total de población de España que habría pasado de 46,7 millones de habitantes el año 2013, a 44,1 millones el 2023.

con rigor esta suposición⁴¹. En España, no es previsible que se repita el *boom* de la construcción, con la intensidad que tanta población inmigrada empleó en los años de auge migratorio. Pero, particularmente, el sector servicios, seguirá requiriendo abundante mano de obra, incluida la de relativamente baja calificación profesional, en trabajos de limpieza, trabajo doméstico, cuidadores de personas mayores, algunos de los servicios vinculados al turismo, etc.

Los niños y adolescentes, descendientes de inmigrantes extranjeros, conforman una proporción importante de la población de España de estas edades. Lo que les suceda cuando pasen a ser jóvenes, y más adelante adultos, será de gran relevancia para el futuro de la sociedad española. A largo y medio plazo un escenario positivo parece verosímil. En él encontrarían básicamente realizadas sus aspiraciones de movilidad laboral y social. Y, aunque con algunas dificultades o retrasos, su evolución no se distanciaría mucho de la de sus pares de ascendencia autóctona⁴². Sustancialmente harían exitosos los procesos migratorios iniciados por sus padres, a la vez que sería importante su contribución a la solución de la problemática de envejecimiento de la sociedad española. Pero si una parte sustancial de esta población encontrara bloqueadas sus aspiraciones de movilidad laboral y social, y la actual precariedad laboral⁴³ se fuera prolongando las frustraciones generadas podrían dar verosimilitud a escenarios de gran conflictividad social. Este escenario no parece ser el más probable, pero tampoco imposible.

Lecciones a aprender de las políticas implementadas

Lo sucedido en España, tanto en los años de auge migratorio como en los de crisis, confirma el papel clave que la posibilidad de encontrar o no encontrar trabajo en España ha tenido para atraer o dejar de atraer inmigrantes. Este ha sido realmente el primer factor de atracción (*pull*) que, dentro de la complejidad de causas y motivaciones, ha venido operando con más fuerza sobre el caudal y el sentido de los

⁴¹ “[...] some of the current and future labour needs in OECD countries concern low-skilled jobs and many of the needs are likely to be long-term in nature.[...] Some labour needs, both high and lesser skilled, are of a permanent nature and need to be addressed by long-term migration” (OECD/SOPEMI. International Migration Outlook 2008, págs. 19-20.)

⁴² Las significativas citas que se reproducen en esta nota, están extraídas del libro *Creecer en España. La integración de los hijos inmigrantes* (Aparicio, Rosa y Portes, Alejandro. 2014). El cual es fruto de una remarcable investigación longitudinal basada principalmente en amplias encuestas a alumnos de la ESO (de 13 a 15 años) de las áreas metropolitanas de Barcelona y Madrid, y seguida, cuatro años más tarde, de otra encuesta a las mismas personas, cuando tenían 17 y 19 años de edad. “...el último capítulo de esta historia está aún por escribirse y resta saber cómo se integrarán estos jóvenes al llegar a la edad adulta. En el momento actual, el mejor indicador de un proceso de adaptación positivo es la inexistencia de diferencias importantes con los hijos de nativos, lo que implica la pertenencia de ambos grupos a un mismo universo sociocultural.” “Contrariamente a las políticas de asimilación forzosa practicadas en otros países y que han conducido al fracaso, las políticas de tolerancia hacia las comunidades extranjeras y una orientación proactiva hacia sus metas y organizaciones se ven reflejadas en los buenos resultados del proceso de integración constatados por este estudio. Junto a ello, no hay que olvidar que estas políticas pueden afinarse aún más identificando los grupos con mayor riesgo de abandono escolar, entrada prematura en el mercado de trabajo y desarrollo de identidades reactivas.”

⁴³ “En lo que a la integración de los inmigrantes residentes en España se refiere, la llegada a la edad laboral de la segunda generación es un motivo de preocupación porque ocurre en una fase recesiva en la que la incorporación al mercado de trabajo resulta difícil para todos los jóvenes. En el caso de los inmigrantes, a la dificultad general se añade la debilidad de las economías familiares que difícilmente pueden sostener a un adulto en desempleo.” (Molina, Ignacio (coord.). Real Instituto Elcano, 2013: *España en el mundo 2013*, 2. Apartado 2.4 Migraciones.)

flujos migratorios. Tal como funcionó la economía en España, ésta demandaba abundante mano de obra. Y la llegada tan numerosa de población inmigrada, básicamente respondió a esta demanda. Una lección para aprender de lo sucedido es que la no clara explicitación de esta realidad en el discurso público, produjo confusión y efectos perversos.

Hay que reconocer la dificultad de gestionar adecuadamente las entradas de inmigrantes, en un país que simultáneamente ha venido recibiendo e incrementando las entradas anuales de turistas hasta cifras anuales superiores a las de su misma población total. Pero los cauces administrativos de entrada en España resultaron, de hecho, demasiado estrechos para la numerosa población que inmigraba. Ello llevó a que resultase muy habitual, dentro de los procesos migratorios la entrada irregular o, posteriormente, el paso temporal por situaciones de irregularidad administrativa, con los perjuicios consiguientes a inmigrantes y a la sociedad. Una visión más realista de lo que estaba sucediendo hubiera adaptado con mayor rapidez los procedimientos de entrada a lo que la situación requería, dando más posibilidades a la inmigración regularizada desde el principio y adecuando simultáneamente el control, lo que hubiera disminuido considerablemente las incidencias en irregularidad.

Supuesta esta característica negativa inicial, algunos factores han contribuido positivamente a rebajar los obstáculos a la inclusión de tantos inmigrantes en la sociedad española, entre los que señalamos dos. En primer lugar, la facilidad de inscripción en el padrón municipal (empadronarse) a quienes prueban que efectivamente viven en el municipio, con independencia de si tienen o no autorización de residencia. Y, en segundo lugar, los procesos de regularización que hasta el año 2005 fueron de carácter colectivo y posteriormente han seguido caso a caso, tras probar el arraigo de las personas en el país. Estos factores, aunque mejorables, han contribuido a encauzar hacia la inclusión (integración) en la sociedad a muchos inmigrantes. Ello resulta mejor para ellos mismos y para la sociedad española que otras alternativas, como la de ampliar, todavía más de lo que ya se ha venido haciendo, las expulsiones del país, “mirar hacia otro lado” dejando vagar indefinidamente en precaria situación de irregularidad a mucha más población: o peor todavía, fomentar la hostilidad hacia los inmigrantes irregulares, suponiendo que así acabarían marchándose.

Propuestas políticas

Completar y mantener una **política migratoria integrada**, encuadrada en amplios horizontes. Es preciso no perder los **objetivos de largo plazo** en la aplicación de las políticas más convenientes en los sucesivos plazos intermedios. Monitorización de las políticas migratorias de corto y medio plazo, para adecuarlas a la evolución de las realidades de la sociedad y no quedar atrapados dependientes de los intereses electorales inmediatos.

Esta política ha de responder al respeto a la dignidad de las personas y sus derechos fundamentales, a lo largo de sus procesos migratorios y a la vez a las necesidades demográficas, sociales y económicas del país y su encuadramiento en la UE y en el

mundo. Prestar atención eficaz a las disposiciones y recomendaciones contenidas en las convenciones e informes sobre el tema, de la Unión Europea y de organismos internacionales como Naciones Unidas, OECD, Consejo de Europa, Organización Internacional para la Migración (IOM). Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Cooperación entre los diversos actores de la Administración implicados en las complejas realidades relacionadas con los inmigrantes, y coordinación y subordinación de sus objetivos a una dirección que vele por la inclusión progresiva de la población inmigrada en el conjunto de la sociedad. La promoción de la inclusión progresiva de la población inmigrada en la sociedad española ha de contar decisivamente en la manera de ejercitar las políticas de control. Un peso excesivo de las políticas de control de entradas y salidas en la determinación de las políticas de integración acaba perjudicando la inclusión real en la sociedad de las personas inmigradas y su descendencia y la cohesión del conjunto de la sociedad.

Si el mismo Ministerio que se ocupa de la policía y el control determina, en la práctica, el conjunto de políticas relacionadas con las personas de origen inmigrante o descendientes de las mismas se produce una descompensación que acaba resultando disfuncional para el conjunto de la sociedad.

Ante situaciones de constricción económica como las de la actual crisis, hay límites de situaciones económicas de extrema pobreza, entre las que se encuentran algunos inmigrantes, que han superado lo tolerable. Tanto el respeto a la persona humana y sus derechos, como la preservación de la cohesión social del país exigen la debida atención a estas situaciones.

La capacitación de los niños y jóvenes descendientes de inmigrantes, o inmigrantes ellos mismos, para incorporarse en el futuro a los diversos ámbitos de la vida social del país, es de particular trascendencia, tanto para la cohesión social del país como para la evolución adecuada de los procesos migratorios. De ahí la exigencia de atender a su adecuada educación, y que ésta no los distancie de la población de sus edades, descendiente de españoles.

Al considerar la ubicación de la política migratoria dentro del conjunto de la política general del Estado, se echa en falta en España una consistente **política demográfica** en la que encajen, no sólo lo referente a las migraciones, sino también otras variables demográficas y sociales. Los problemas derivados del envejecimiento de la población no pueden afrontarse eficazmente sin contar con las diferentes variables demográficas implicadas. Países como Francia, y otros del Norte de Europa, con largos años de aplicación de políticas demográficas, se enfrentan a esta problemática europea desde posiciones mucho más aventajadas que las de los países que no han tenido, o no han aplicado eficazmente tales políticas.

Una cooperación internacional que se enfoque eficazmente a la potenciación del desarrollo económico y humano de los países menos desarrollados. Superación de unas políticas de cooperación excesivamente condicionadas, más allá de la retórica, por la aceptación de medidas represoras de la emigración desde los países a cuyo desarrollo se pretende cooperar. España, en relación al continente africano, se cuenta

entre las fronteras internacionales de más agudos contrastes mundiales en niveles de desarrollo económico y humano. Es justamente la conciencia de las enormes desigualdades entre los niveles de vida entre los diferentes países y en el interior de los mismos, la que está en la base de la multiplicación imparable de la tendencia a emigrar para salir de la pobreza. La reducción de estas desigualdades acaba siendo a la larga, un reductor más eficaz que los obstáculos físicos y legales a la multiplicación de las emigraciones que buscan salir de la excesiva pobreza percibida en sus países de origen.

Bibliografía

- Aparicio, Rosa y Portes, Alejandro (2004). *Crece en España. La integración de los hijos inmigrantes*. Colección Estudios Sociales, n.38. Obra Social de “la Caixa”, Barcelona. También en edición digital:
http://obrasocial.lacaixa.es/deployedfiles/obrasocial/Estaticos/pdf/Estudios_sociales/vol38_es.pdf, [Consultado: 24.02.2015]

- Cabré i Pla, Anna (1999). *El sistema català de reproducció*. Barcelona: Editorial Proa.

- Cazorla Pérez, José (1989). *Retorno al sur*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

- Cea d’Ancona, M^o Angeles; Valles Martínez, Miguel S.; Eserverri Mayer, Cecilia (2014). “Convergencias y divergencias de los discursos e imágenes de la inmigración en etapas de bonanza y de crisis”. A: *Migraciones*, núm.35, junio 2014, p.11-41. Madrid: Universidad Pontificia Comillas.
<http://revistas.upcomillas.es/index.php/revistamigraciones/article/view/mig.i32.y2014.001>, [Consultado: 24.02.2015]

- Coale, Ansley/Watkins, Susan Cotts (1986). *The Decline of Fertility in Europe. The Revised Proceedings of a Conference on the Princeton European Fertility Project*. New Jersey: Princeton University Press.

- Colectivo Ioé, Organización Internacional para las Migraciones (2012). *Impactos de la Crisis sobre la Población Inmigrante. Encauzar la inmigración para beneficio de todos*. Madrid: Estudio promovido por la Organización Internacional para las Migraciones.
http://www.colectivoioe.org/index.php/publicaciones_libros/show/id/101, [Consultado: 24.02.2015]

- Cáritas Española, Equipo de Estudios (2013). *VIII Informe del Observatorio de la Realidad Social – Octubre 2013*. Madrid: Cáritas Española.
http://www.caritas.es/publicaciones_compra.aspx?id=4706&Diocesis=1&Idioma=1, [Consultado: 24.02.2015]

- Eurostat. (2014a). *Data Base Fertility indicators (updated 19.11.2014)*. Luxemburgo: Comisión Europea. <http://ec.europa.eu/eurostat/data/database>, una vez en esta

dirección dirigirse a Population and Social Conditions/Demography and Migrations/Fertility/Fertility indicators. [Consultado: 24.02.2015]

- Eurostat. (2014b). *Data Base Life expectancy at birth (updated 26.11.2014)*. Luxemburgo: Comisión Europea. <http://ec.europa.eu/ht/eurostat/data/database>, una vez en esta dirección dirigirse a Population and Social Conditions/Demography and Migrations/Mortality/ Life expectancy at birth/ y sucesivamente, Males,Females. [Consultado: 24.02.2015]

- European Commission (2013). *EU Employment and Social Situation. Quarterly Review March 2013, Special Supplement on Demographic Trends*. Luxembourg: Publications Office of the European Union
<http://www.igfse.pt/upload/docs/2013/EUemploymentDemographicTrendsmarch2013.pdf> [Consultado: 24.02. 2015]

-FRONTEX (2013). *Fran Quaterly Q2 2013*. Poland: European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union.
http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Fran_Q2_2013.pdf [Consultado: 24.02. 2015]

- García Barbancho, Alfonso (1982). *Población, empleo y paro*. Madrid: Editorial Pirámide .

- Gonzalez-Ferrer, Amparo (2013). “La nueva emigración española. Lo que sabemos y lo que no”. A: *Zoom Político*, núm.18, 2013. Madrid: Laboratorio de alternativas.
<http://www.falternativas.org/laboratorio/libros-e-informes/zoom-politico/la-nueva-emigracion-espanola-lo-que-sabemos-y-lo-que-no> [Consultado: 24.02. 2015]

- Instituto Nacional de Estadística, INE. *Censo de la Población de España a 31/12/1950*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, INE.
<http://www.ine.es/inebaseweb/treeNavigation.do?tn=92668&tns=125284#125284> [Consultado: 24.02. 2015]

-Instituto Nacional de Estadística, INE (2011). *Evolución de la población de España entre los censos de 2001 y 2011*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, INE.
http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t20/p263/pob_11/&file=pcaxis, [Consultado: 24.02. 2015]

- Instituto Nacional de Estadística, INE (2012). *Boletín informativo del Instituto Nacional de Estadística, junio de 2012. Extranjeros en la UE y en España: cambios poblacionales y económicos*.
http://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INECifrasINE_C&cid=1259938022122&p=1254735116567&pagename=ProductosYServicios%2FPYSLayout

[Consultado: 24.02. 2015]

- Instituto Nacional de Estadística, INE (2013). *Anuario estadístico 2013*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, INE.
http://www.ine.es/prodyser/pubweb/anuario13/anu13_02demog.pdf [Consultado: 24.02. 2015]

- Instituto Nacional de Estadística, INE (2013). *Nota de prensa n.788, 25 de junio de 2013. Cifras de población a 1 de enero de 2013. Estadística de Migraciones 2012. Cifras provisionales*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, INE.
<http://www.ine.es/prensa/np788.pdf> [Consultado: 24.02. 2015]

- Instituto Nacional de Estadística, INE. (2013). *Nota de prensa publicada a 22 de noviembre de 2013, Proyección de la población de España a corto plazo 2013-2023*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, INE.
<http://www.ine.es/prensa/np813.pdf> [Consultado: 24.02. 2015]

- Instituto Nacional de Estadística, INE (2014). *Estimaciones intercensales de población*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, INE.
http://www.ine.es/inebaseDYN/cp30321/cp_resultados.htm
[Consultado: 24.02. 2015]

- Instituto Nacional de Estadística, INE (2014). *Movimiento natural de la población. Estadística de Nacimientos, Id. de Defunciones*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, INE,
<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=/t20/e301/&file=inebase>
[Consultado: 24.02. 2015]

- Instituto Nacional de Estadística, INE (2014). *Nota de prensa n.854, 30 de junio 2014. Cifras de población a 1 de enero de 2014. Estadística de Migraciones 2013. Cifras provisionales*. Madrid: Instituto Nacional de Estadística, INE.
<http://www.ine.es/prensa/np854.pdf> [Consultado: 24.02. 2015]

-Molina, Ignacio (Coord.). (2013). *España en el mundo 2013*. Madrid: Real Instituto Elcano.
http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/politicaexteriorespanola/dt4-2013_espaa-en-2013-perspectivas-desafios-elcano, [Consultado: 24.02.2015]

- Observatorio Permanente de la Inmigración (2014). *Extranjeros Residentes en España con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor a 31.12.2013 y Anexo de Tablas*. Madrid: Ministerio de Empleo y de Seguridad, Dirección General de Migraciones. Fecha de publicación: 6/8/2014.
http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/con-certificado/201312/Residentes_Tablas_PR_31122013.pdf [Consultado: 24.02. 2015]

- Observatorio Permanente de la Inmigración (2014b). *Concesiones de nacionalidad española por residencia, 2013*. Madrid: Ministerio de Empleo y de Seguridad, Dirección General de Migraciones. Fecha de publicación: 6/8/2014.
<http://extranjeros.empleo.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/concesiones/index.html>
[Consultado: 24.02.2015]
- OECD, SOPEMI(2008). *International Migration Outlook 2008*. Paris: OECD
www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/international-migration-outlook-2008_migr_outlook-2008-en [Consultado: 24.02.2015]
- OECD, SOPEMI(2013). *International Migration Outlook 2013*. Paris: OECD
<http://static.pulso.cl/20130612/1768132.pdf> [Consultado: 24.02.2015]
- Piselli, Fortunata (1997). "Il network sociale nell'analisi dei movimenti migratori". A: *Studi Emigrazione*, vol. XXXIV, num. 125, p.445-457. Roma: Centro Studi Emigrazione.
- Real Instituto Elcano (2013); ver Molina, Ignacio (Coord.).
- Recolons, Lluís; Díez, Luis (2010). Migración y Población en España, en Lacomba, Jaon; Falomir, Fernando Eds. *De las Migraciones como problema a las Migraciones como oportunidad*, pp. 121-141 Madrid. Los libros de la Catarata.
- Rubio García-Mina, Javier (1977). *La emigración de la Guerra Civil de 1936-1939: Historia del éxodo que se produce con el fin de la II República española*. Madrid: San Martín. <http://www.arrakis.es/~javrub/emigracion/> [Consultado: 24.02. 2015]
- Werbner, Pnina (1990). *The migration process: Capital, Gifts and Offerings among British Pakistanis*. Oxford: Berg Publishers.

MIGRACIONES Y CONTEXTO ECONÓMICO

*Miguel Pajares Alonso**

El mercado laboral determina el flujo inmigratorio

Tanto las fases de crecimiento económico como las de recesión dejan su impronta en la dinámica inmigratoria que se produce en cada país, hasta el punto de que podríamos decir que el flujo migratorio viene fundamentalmente determinado por el mercado laboral del país receptor. El caso de España es paradigmático. Para analizarlo, podemos abarcar las cuatro últimas décadas, partiendo de la crisis económica producida en 1973. Esa crisis se vivió de forma diferente que en otros países europeos. En los años anteriores, en España se había producido poca inmigración de extranjeros; lo más destacado había sido la entrada de refugiados que en aquellos años huían de las dictaduras latinoamericanas, así como cierta inmigración laboral que procedía del norte de África, especialmente de Marruecos; pero, en términos de tasa poblacional, podemos decir que la inmigración era poco significativa.

En los países centroeuropeos (así como en los nórdicos y en el Reino Unido), la crisis de mediados de los 70 llevó a un cambio radical en las políticas de inmigración: aquellos países que habían hecho políticas de reclutamiento de mano de obra inmigrada dejaron de hacerlo y, en general, se inició una etapa de políticas restrictivas a la inmigración de la que podríamos decir que aún no hemos salido. En España, en cambio, aquella crisis no trajo consigo ningún tipo de acción política en materia migratoria. Cabe recordar que la primera ley de extranjería no se promulgó hasta una década después (ley orgánica 7/1985), y que incluso a mediados de los 80, la inmigración que se había recibido era muy escasa (la ley de extranjería 7/85 no se hizo porque ya se tenía mucha inmigración, sino a requerimiento de la Comunidad Económica Europea, como condición a la admisión de España que había de producirse en 1986). El hecho era que en los años 70 España no requería mano de obra extranjera, porque el ritmo de crecimiento económico que tenía comportaba que las empresas pudieran abastecerse sobradamente con mano de obra autóctona.

En los años 80, España avanzó por una senda de crecimiento económico y *modernización* que ya sólo se frenaría parcialmente durante la crisis de 1992-1993, para cobrar nuevos ímpetus después de esa crisis. En los 80 se privatizaron grandes empresas estatales como Argentaria, Repsol o Telefónica, se hizo una política fiscal de apoyo al crecimiento económico, se apostó por el recurso a la deuda pública y se dio impulso al sector de la construcción. Los fondos europeos que entraron a partir de 1986 sirvieron para financiar carreteras, ferrocarriles y aeropuertos, y fueron decisivos para impulsar un modelo de crecimiento basado en la construcción (Garzón, 2013: 40).

**Miguel Pajares Alonso es Doctor en Antropología, y presidente de la Comisión Catalana de Ayuda al Refugiado (CCAR)*

Son los años en los que empieza a entrar mano de obra inmigrada porque la autóctona ya no satisface las necesidades del mercado laboral. Los jóvenes españoles ya no dejaban los estudios en edad tan temprana como lo hacían en las décadas anteriores, cada vez se incorporaba un número anual menor de jóvenes al mercado laboral (algo que se acentuaría después, motivado por la caída de la tasa de natalidad producida a partir de 1976), los trabajadores españoles podían aspirar a mejores trabajos, y todo ello llevaba a que resultase difícil encontrar trabajadores para los puestos de trabajo de peor calidad (peor pagados y de menor prestigio).

Todo esto generó una demanda de mano de obra inmigrada que apenas había existido antes, y es en aquellos años cuando empieza a ser más importante la llegada de trabajadores de Marruecos y, en menor medida, de otros lugares (países latinoamericanos, asiáticos y del África subsahariana), que se empleaban en los trabajos agrícolas, el peonaje de la construcción, el empleo doméstico, etc.

Tras la crisis de 1992-1993, hubo un período de crecimiento económico continuado que no se detendría hasta la crisis actual. Durante los 14 años que van de 1994 a 2008, este país tuvo tasas de crecimiento que muchos años estuvieron por encima de la media de la UE. Pero lo más importante en materia migratoria es que ese crecimiento económico se basó en sectores de utilización intensiva de mano de obra, tales como el turismo y la construcción, especialmente este último que acabó convirtiéndose en el principal motor de la economía española.

La apuesta por un crecimiento basado en el sector de la construcción fue política. La Ley del Suelo de 1998, promovida por Rodrigo Rato (a la sazón, ministro de Economía), bautizada por sus críticos como «Ley del todo urbanizable», “liberalizó materias tan sensibles como la calificación del suelo, y descentralizó, sin establecer ningún tipo de control, las competencias en materia urbanística, favoreciendo la especulación y la corrupción” (Codau y Alemany, 2012: 36). Mucho suelo se volvió urbanizable; los procedimientos administrativos se simplificaron para conceder licencias, los políticos locales adquirieron un enorme poder para facilitar las urbanizaciones, etc. (Etxebarria, 2013: 104-106). Esta apuesta por el sector de la construcción conllevó una fuerte demanda de mano de obra que sólo pudo satisfacerse con la entrada masiva de inmigrantes. Esta demanda se dio en los años 90 pero fue mucho más intensa a partir de 2001.

Algunos datos son muy clarificadores: en 1994 en España sólo había 12 millones de ocupados (12.088.600 en el primer trimestre de ese año), pero había margen para crecer en ocupación con la población nacional, ya que la tasa de ocupación era el 38,4%⁴⁴, y la tasa de desempleo era del 25,2%⁴⁵. Pero, además, las mujeres ofrecían un margen aún mayor para la ocupación, ya que su tasa de ocupación era del 25,2% y

⁴⁴ La tasa de ocupación es el número de ocupados en proporción a los mayores de 16 años. El dato que damos implica que en España, de cada 100 personas mayores de 16 años trabajaban, en aquel momento, 38.

⁴⁵ La tasa de desempleo es el número de parados en relación con los activos (los que trabajan más los que no hacen pero buscan trabajo). El dato, por tanto, implica que de cada 100 personas activas, 75 trabajaban y 25 estaban en paro buscando trabajo.

su tasa de paro del 31,4%. El crecimiento económico fue generando empleo, de forma que la tasa de desempleo fue bajando y además se fue produciendo una intensa incorporación de la mujer al mercado laboral. En el año 2001 eran ya 15.800.000 los ocupados. Se habían ganado 3.700.000 ocupados más sobre los de 1994; la tasa de ocupación había subido al 46,8% y la tasa de paro había bajado al 10,9%. Por lo que a las mujeres se refiere, su tasa de ocupación había subido del mencionado 25,2% a un 33,9% y su tasa de paro bajaba del 31,4% al 15,6%.

En ese período (entre 1994 y 2001), el incremento del empleo se dio básicamente con población de nacionalidad española. La gran mayoría de los 3.700.000 nuevos ocupados que se produjeron entre esos años fueron españoles (3.277.300), que salían del descenso del desempleo (los parados españoles disminuyen en más de 2 millones entre 1994 y 2001) y del aumento de la tasa de ocupación, particularmente de la femenina. Pero entre 1994 y 2001 la población de nacionalidad española mayor de 16 no crece al ritmo de la ocupación: sólo hay 1,6 millones más de españoles en edad de poder trabajar, mientras que el incremento de ocupados es de 3,3 millones. Esto anunciaba ya que si el crecimiento económico y del empleo continuaba al mismo ritmo, no habría trabajadores españoles disponibles para satisfacerlo.

Y esto fue lo que sucedió entre 2001 y 2008. El crecimiento del empleo no sólo no remitió sino que arreció: si en los siete años anteriores se había producido un incremento de 3,7 millones de ocupados, en los siete siguientes el incremento fue de 4,5 millones, pero ya no se distribuyeron de la misma forma entre nacionales y extranjeros. En este segundo septenio hubo un crecimiento de más de 2,3 millones de ocupados extranjeros.

Los españoles siguieron viendo cómo su número de parados descendía, pero tal descenso ya no tuvo nada que ver con el que se había producido entre 1994 y 2001: si entonces el paro de los españoles disminuyó en más de 2 millones de personas, en el segundo septenio sólo lo hizo en 168.500 personas. Lo que parecía demostrarse era que la estructura de la población activa no permitía ya un descenso mucho mayor del número de parados.

Por otra parte, a partir de 2001 el incremento anual de españoles mayores de 16 años fue ya muy reducido. Y debe tenerse en cuenta que ahí están incluidos también los jubilados y los prejubilados, por lo que, si consideramos sólo la población española entre 16 y 54 años, lo que resulta es que en 2001 era de 22.231.100 personas, y en 2008 de 21.485.100 personas, es decir, no sólo no había aumentado sino que había disminuido en más de 700.000 personas. Aun así, entre 2001 y 2008 siguieron creciendo los activos, lo que se debió a la creciente incorporación de la mujer al mercado laboral; pero eso no hubiese podido ser mucho mayor de lo que fue, ya que en 2008 las tasas de actividad y de ocupación de las mujeres en las edades menos avanzadas se acercaban notablemente a las de los hombres. En definitiva, todo apunta a que sin la llegada masiva de los inmigrantes en este septenio no se hubiese podido alcanzar de ninguna manera el incremento de 4,5 millones de nuevos ocupados.

Además, la inmigración no sólo aportó ese número de trabajadores que de otra forma no hubiese habido, sino que tuvo el efecto de resolver los graves desajustes que en los años 90 se producían en el mercado laboral español. Los desajustes del mercado laboral comportan la existencia de actividades y categorías para las que no se encuentra mano de obra, al tiempo que en otras hay tasas de desempleo altas. Tales desajustes ya existían antes de la llegada significativa de la inmigración (a finales de los años ochenta había mucho paro en España y ya había empleos para los que era difícil encontrar mano de obra) y se habrían incrementado hasta dar al traste con las posibilidades de crecimiento económico que se abrieron tras la crisis de principios de los noventa.

Los inmigrantes han resuelto estos desajustes porque se han ido ubicando mayoritariamente en las actividades y categorías para las que era difícil encontrar mano de obra autóctona, y al hacerlo han favorecido el desarrollo de empresas y sectores enteros. Si en el primer septenio (de los dos en los que hemos dividido los 14 años de crecimiento económico previos a la crisis) la inmigración ya fue un factor destacado para resolver esos desajustes, en el segundo fue un factor indispensable (Pajares, 2008).

El impacto de la inmigración en el mundo laboral y en los salarios base

Como se ha explicado en el apartado anterior, en los años 90 fue creciendo la inmigración en España, pero no lo hizo de forma intensa hasta después del año 2000. En el proceso de recepción de esta mano de obra inmigrada, el sector de la construcción tuvo un efecto importante. Fue este mismo sector el que, al estallar la burbuja inmobiliaria, convirtió a España en el país de mayor crecimiento de desempleo en los años de la actual crisis económica. España pasó de tener el mayor crecimiento de empleo de la UE en los años del *boom* inmobiliario, a tener el mayor crecimiento de desempleo. El incremento de desempleados entre 2008 y 2013 fue de 4 millones aproximadamente.

Sin embargo, no puede decirse que la inmigración haya tenido un impacto negativo, ya que en los años en los que hubo mayor entrada de inmigrantes, también hubo mayor crecimiento de empleo para los autóctonos. Se ha señalado reiteradamente por distintos autores que para que un determinado flujo de inmigración incida negativamente, sobre las condiciones laborales o las oportunidades de empleo de los nativos, ha de producirse como condición necesaria una situación de competencia, o que las oportunidades laborales de los nativos disminuyan ante una mayor oferta de trabajadores debida la inmigración. Muchos estudios han mostrado que ese impacto apenas existe: los realizados acerca de la entrada masiva de cubanos en Miami producida en 1980, o de argelinos en Francia con la descolonización de 1962 (Borjas, 1994: 1698-1699); los de Pekkala (2005: 19), hechos en América y en Europa; los Feridum (2005: 397) en Noruega y Peri (2007) en California; etc.

En España, el incremento de cuatro millones de inmigrantes producido entre 2000 y 2008 fue paralelo a un progresivo descenso de la tasa de desempleo de los trabajadores autóctonos⁴⁶, que pasó del 13% al 7% en esos mismos años. La llegada de los inmigrantes favoreció el empleo de los autóctonos en la medida en que los inmigrantes ocuparon las categorías laborales para las que resultaba difícil encontrar mano de obra. La inmigración generó, en esos años, dos efectos sobre el empleo de los autóctonos: aumentó sus oportunidades laborales, y propició su ascenso profesional. En un estudio anterior (Pajares, 2007) pudimos demostrar no sólo que la inmigración no había tenido un impacto negativo para el acceso al empleo de los trabajadores autóctonos, sino que su impacto sobre las condiciones laborales de éstos tampoco había sido negativo. El estudio consideraba los sectores de la construcción y la hostelería, ambos habían sido los de mayor concentración de inmigrantes en los años de intensos flujos de inmigración. Se trataba de sectores que ya eran de bajos salarios antes de que llegaran los inmigrantes, y la evolución salarial que tuvieron cuando éstos se incorporaron muestra incrementos en todas las categorías del mismo nivel que los demás sectores, e incluso mayor que algunos a los que apenas se habían incorporado inmigrantes. La inmigración no tuvo efectos negativos sobre el salario de los trabajadores autóctonos, ni siquiera en los años en los que fue más intensa.

Con la crisis ha disminuido la llegada de inmigrantes y desde 2012 no crece la población extranjera en España, pero lo más destacado es el crecimiento del desempleo que se ha producido. Es importante observar cómo afecta a trabajadores autóctonos e inmigrados. En el primer trimestre de 2013, la tasa de desempleo en España era del 27,2% y el número de parados era de 6.200.000. Por nacionalidad, los parados españoles eran 4.900.000 y los extranjeros 1.300.000, y las tasas de desempleo eran del 25% y el 39% respectivamente⁴⁷. El desempleo ha castigado más a los inmigrantes que a los autóctonos en términos proporcionales.

El impacto de la inmigración en el sistema fiscal. ¿La llegada de inmigrantes comporta un aumento de impuestos?

Los estereotipos que se divulgan sobre los efectos negativos de la inmigración son abundantes y diversos. Están los que señalan que los inmigrantes se benefician del Estado del bienestar de la sociedad receptora y suponen una pesada carga para la misma. En España no hay muchos estudios sobre la aportación económica que hacen los inmigrantes comparada con el gasto público que generan, pero hay algunos, y todos han desmentido los estereotipos vigentes. Se presentó un amplio estudio de la Oficina Económica del Presidente del Gobierno en 2006 sobre la contribución económica de la población extranjera, mostrando cifras que favorecían al fisco español. La inmigración fue responsable de la mitad del crecimiento del PIB español entre 2000 y 2005, su aportación a las arcas del Estado fue positiva. El estudio indicaba que los inmigrantes suponían el 5,4% del gasto total, unos 18.600 millones, y

⁴⁶En este apartado utilizamos el término autóctonos con el mismo significado que en la literatura especializada se usa el término nativos.

⁴⁷Nos fijamos especialmente en esa fecha, primer trimestre de 2013, porque fue el momento en el que se dio la tasa de desempleo más alta. Después ha ido bajando ligeramente hasta situarse en torno al 26% en 2014.

aportaban el 6,6% de los ingresos totales, unos 23.400 millones. Otros autores estimaron que, entre los años 2000 y 2006, más del 38% del crecimiento medio del PIB anual fue consecuencia de la inmigración (Conde-Ruiz, *et al.*, 2007).

Un estudio más reciente de la Fundación Ideas señaló que ese superávit a favor del Estado de casi 5.000 millones (cuantificado por la Oficina Económica del Presidente del Gobierno en 2006) se había reducido con la crisis pero no había revertido: “En un contexto económico como el actual, marcado por la crisis del empleo, el saldo positivo del que disfrutó la balanza fiscal como consecuencia de la expansión de la inmigración se ha moderado, aunque sigue siendo positivo y supera los 3.000 millones de euros a principios de 2011” (Fundación Ideas, 2011: 67). Otro estudio, hecho también en plena situación de crisis económica (Monero *et al.*, 2011: 146), indicó igualmente que ese saldo fiscal positivo (a favor del Estado) se mantenía incluso con la crisis, los inmigrantes seguían aportando más de lo que gastaban.

Se ha destacado en algunos de esos estudios que el saldo fiscal favorable al Estado receptor se debe, en buena medida, a que los inmigrantes que llegan son jóvenes (lo que conlleva menor gasto en sanidad que los nativos) y traen consigo un nivel formativo que no ha sido costeado por las arcas del país receptor. Por otra parte, llegan en edad laboral y aprovechan las ofertas de empleo, lo que los convierte de inmediato en contribuyentes netos a la Seguridad Social. Si ello es así en cualquier país de inmigración, aún lo es más en España, dado que la inmigración es muy reciente en este país y la pirámide de edades de ésta es muy gruesa en la zona de edad laboral.

Un informe dedicado a la contribución de los inmigrantes al IRPF señaló que en el último año del que sus autores contaban con datos (2005), “casi cuatro millones de contribuyentes eran extranjeros, representando el 7% de la población total contribuyente, multiplicándose por cuatro la cifra en tan sólo media década; un crecimiento que contrasta con el de la población nacional contribuyente, con tasas de variación interanual decrecientes” (Sastre *et al.*, 2010: 43). Ello nos indica que incluso en los períodos en los que la tasa de irregularidad era más alta, la gran mayoría de los inmigrantes contribuían al IRPF. Es igualmente importante destacar que los estudios realizados sobre “saldo fiscal” tienen en cuenta todos los ingresos generados por los inmigrantes (cuotas a la Seguridad Social y demás impuestos), así como todos los gastos en tanto que beneficiarios de servicios públicos y transferencias sociales, y que en los gastos se incluyen los que generan aquellos que no contribuyen por hallarse en situación irregular; o dicho de otra forma: aun incluyendo el gasto público (sanidad, educación, etc.) de los inmigrantes en situación irregular que no pagan impuestos, el saldo fiscal es favorable al Estado.

Hay también estudios realizados por comunidades autónomas que se ciñen a su espacio territorial. El gobierno vasco publicó uno en 2006 que coincide en lo fundamental con los estudios que hemos mencionado referidos a España. También calcularon la aportación fiscal de la población inmigrada en el País Vasco (sin contar las cotizaciones a la Seguridad Social que recibe el gobierno español), así como el coste de

los servicios y prestaciones de los que esa población es beneficiaria, y llegaron a la conclusión de que cada inmigrante hacía una aportación neta de algo más de mil euros anuales en comparación con la población autóctona (Gobierno Vasco, 2008: 120).

El impacto de la inmigración en las pensiones. ¿La inmigración hace que el sistema de pensiones del país sea más sostenible a nivel financiero?

El crecimiento de la población española potencialmente activa ha sido muy bajo en las dos o tres últimas décadas⁴⁸, y sólo la inmigración ha hecho posible que crecieran los activos al ritmo que los demandaba el mercado laboral. Pero este efecto sólo ha sido el primero que hemos padecido fruto de la caída de la tasa de natalidad, el segundo se ha de producir cuando la generación del *baby-boom* se esté jubilando masivamente, algo para lo que sólo faltan unos pocos años. De ahí que la preocupación por la sostenibilidad del sistema de pensiones haya sido creciente.

Si la dinámica demográfica que observábamos en otra parte de este libro (cada vez habrá más personas inactivas en proporción con las empleadas) la proyectamos al coste de las pensiones de jubilación, vemos que si a principios de la presente década el gasto que hacíamos en pensiones suponía el 8,7% del PIB español, el que haremos en el año 2050 habrá subido hasta el 20% del PIB (Moreno et al., 2011: 147).

¿Cómo ha afectado la inmigración a este problema? De entrada, lo que señalan algunos estudios es que el acceso de los inmigrantes al mercado laboral ha generado un importante incremento del número de cotizantes a la Seguridad Social y ello ha tenido un efecto muy positivo para la sostenibilidad del sistema de pensiones. El ya mencionado estudio de la Fundación Ideas (2011: 67), citando a González (*et al.*, 2009), dice que “la llegada de más de cuatro millones de inmigrantes en la última década habría contribuido a elevar la ratio de cotizantes sobre pensionistas por encima del 2,5 (en diciembre de 1999 estaba en el 2,2) y, con ello, la inmigración habría retrasado en casi cinco años la entrada en déficit del sistema de pensiones español, de 2023 a 2028 (González *et al.*, 2009) introduciendo así un margen de actuación que ha permitido abordar la reciente reforma de principios de 2011, necesaria para garantizar la sostenibilidad del sistema de Seguridad Social en el futuro próximo”.

Durante los últimos años, los de la crisis económica, el número de cotizantes a la Seguridad Social ha descendido notablemente, pero lo ha hecho tanto entre los inmigrantes como entre los autóctonos, y, si bien los inmigrantes han sufrido un mayor descenso proporcional de cotizantes, siguen siendo en torno al 10% del total. Desde principios de 2013, cuando se dieron los datos más bajos, los extranjeros afiliados a la Seguridad Social están en torno a 1.600.000, mientras que el total de afiliados está en torno a 16.000.000 (en julio de 2014, el número de cotizantes extranjeros era de 1.576.982 y el total de cotizantes era de 16.605.100, es decir, los extranjeros eran el

⁴⁸Ello no impidió que creciera el número de activos españoles, ya que en esas mismas décadas, la tasa de actividad de las mujeres creció mucho. Pero, cuando esa tasa se acercó a la de los hombres (al menos en las edades no muy altas), tal aportación de activos perdió fuerza.

9'5%)⁴⁹. Ese porcentaje próximo al 10% de cotizantes extranjeros sería algo mayor si tuviéramos en cuenta a los extranjeros que en estos últimos años han adquirido la nacionalidad española y la estadística los engloba dentro del grupo de españoles.

El estudio de la Fundación Ideas también indica, citando a Jiménez-Ridruejo (2008), que, pese a la crisis, la aportación de los inmigrantes seguirá siendo importante: "Parece razonable pensar que la inmigración pueda seguir contribuyendo al equilibrio financiero del sistema en los próximos años, hasta que los propios inmigrantes se jubilen, una conversión que comenzará aproximadamente en 2030, pero al menos hasta 2045 contribuirán de manera positiva a las finanzas del sistema, en buena medida porque sus pensiones serán de menor cuantía al haber sido su base de cotización más baja (Jiménez-Ridruejo, 2008)" (Fundación Ideas, 2011: 67-68).

La escasa proporción de jubilados que tenemos (y seguiremos teniendo durante bastantes años) entre la población inmigrada es, como ya se ha indicado, una de las razones por las que la inmigración ha hecho una contribución importante al sostenimiento del sistema de pensiones, pero, obviamente, tal contribución neta irá disminuyendo en la medida en que aumente la edad media de esa población recibida en las últimas décadas. Ahora, menos del 1% de los pensionistas son extranjeros (Moreno *et al.*, 2011: 147), y, teniendo en cuenta que lo son el 10% de los cotizantes a la Seguridad Social, la aportación neta es evidente.

Ese gradiente irá disminuyendo, pero, pasarán tres décadas más antes de que se equilibre, y ello suponiendo que no recibiéramos más inmigración; si volvemos a recibirla, la llegada de nuevos jóvenes en edad de trabajar volverá a generar el mismo efecto positivo para el sistema de pensiones que ha generado la inmigración recibida en las décadas pasadas. Los autores mencionados lo dicen así: "La llegada de mano de obra inmigrante puede variar considerablemente, pero será en cualquier caso necesaria dado el crecimiento vegetativo negativo de la población autóctona en esos años.

Esta situación resultará compatible con tasas de desempleo particularmente elevadas entre la población de origen inmigrante, derivadas del perfil relativamente poco cualificado de buena parte de los trabajadores inmigrantes llegados a nuestro país en los últimos lustros. En un contexto de gasto social creciente, consecuencia de las transformaciones demográficas experimentadas por la sociedad española, la proporción de gasto atribuido a las poblaciones de origen inmigrante continuará aumentando, pero manteniendo en cualquier caso su impacto netamente positivo sobre la balanza fiscal (sobre todo como consecuencia del menor recurso a prestaciones por jubilación de carácter contributivo por parte de la población inmigrante)." (Moreno *et al.*, 2011: 152).

⁴⁹ Ver: <http://www.empleo.gob.es/estadisticas/bel/index.htm> (consultado el 20 de julio de 2013)

¿Cuánto cuesta la inmigración en términos de servicios públicos, como el cuidado de la salud, o la educación de los hijos?

La opinión de los españoles sobre el uso que los inmigrantes hacen de los servicios públicos, especialmente de los servicios de la salud, se decanta claramente, según las encuestas, hacia la idea de que abusan de ellos o que hacen un uso mayor que los autóctonos (los propios españoles). Así lo comprobaron, ya en 2009, los autores del informe sobre Evolución del Racismo y la Xenofobia en España, cuando pudieron concluir que “a los inmigrantes se los percibe como el grupo de población más protegido por las administraciones públicas.

Se consolida su imagen negativa de detractor de recursos públicos, así como responsable del deterioro de la calidad de prestaciones sociales básicas (como la atención sanitaria y la escolar)” (Cea D’Arcona *et al.*, 2009: 354). El trabajo de campo para ese informe se realizó en 2008, antes de que la crisis se manifestase con crudeza, lo que nos indica que ese estado de opinión tenía poco que ver con ella. En el informe que los mismos autores realizaron dos años después, cuando ya estábamos en plena situación de crisis económica, se apreció cierto empeoramiento de la opinión respecto al uso que los inmigrantes hacen de los servicios públicos: “se acentúan las imágenes estereotípicas que culpabilizan a la inmigración de la detracción de oportunidades laborales (pérdida salarial y de puestos de trabajo), y de acceso a los recursos públicos (acaparan ayudas, perciben más de lo que aportan)” (Cea D’Arcona *et al.*, 2011: 390). Este informe revelaba que el 49% de los españoles encuestados afirmaba que los inmigrantes perciben más ayudas sanitarias que los autóctonos, y que un 56% de los encuestados afirmaba que perciben más ayudas escolares.

En el espacio sanitario, lo que ese 49% de encuestados da por supuesto es que los inmigrantes acuden en mayor proporción a los servicios de salud, tanto para la atención médica ordinaria como para la atención de urgencia, lo que va en perjuicio de la atención que reciben los autóctonos, ya que éstos han de soportar tiempos más largos de espera o una peor calidad del servicios por causa de su masificación. Algunos de esos encuestados quizá también piensen que el coste de las medicinas para los inmigrantes es menor que para los autóctonos, o que tienen preferencia en atención quirúrgica, o cosas de este tipo; pero lo que más pesa es la creencia de que los inmigrantes hacen mayor uso de la atención médica que los autóctonos. En el espacio educativo, ese 56% que cree que los inmigrantes perciben más ayudas escolares se está refiriendo a las becas de comedor, las ayudas para la compra de los libros o cualquier otro tipo de actividad escolar subvencionada, y también dan por supuesto que los hijos de los inmigrantes han provocado masificación de las escuelas y descenso de la calidad educativa (tal descenso vendría provocado por el hecho de que los niños y niñas inmigrados llegan a la escuela con menor nivel de conocimientos y peores hábitos de estudio que los autóctonos, lo que daría lugar a que los docentes se vieran obligados a bajar el nivel).

La encuesta realizada por el CIS en 2008 sobre actitudes hacia la inmigración planteaba la pregunta sobre el uso que los inmigrantes hacen de la atención sanitaria, y concluía

que el 27,9% de los españoles “cree que los inmigrantes abusan de la atención sanitaria gratuita” y que el 31% cree que “la población inmigrante causa una disminución en la calidad de la atención sanitaria”.⁵⁰

Este estado de opinión estereotipado contrasta con los estudios que se han realizado sobre el uso que los inmigrantes hacen del sistema sanitario o su impacto sobre el sistema educativo. Sobre el sistema sanitario se han hecho varias investigaciones; una muy clarificadora fue la realizada en 2011 en centros de atención primaria (AP) de Zaragoza que desmontaba la falsedad de que los inmigrantes hacen mayor uso de los servicios de salud que los autóctonos. El estudio mostró que “la frecuentación anual ajustada de los niños españoles atendidos en los centros de AP fue de 7,1 visitas, mientras que la de los niños inmigrantes fue de 4,8; y en el caso de los adultos, la frecuentación fue de 4,7 y 2,8 respectivamente”. En sus conclusiones, el estudio decía lo siguiente: “Los resultados del presente estudio evidencian de manera clara que la población inmigrante hace un uso menor que la española de la AP, para todas las franjas de edad, sexo y país de procedencia. Este menor uso está presente, tanto en las consultas del pediatra como en las del médico de familia, y se da asimismo en todos los tipos de consulta. Estos resultados concuerdan fundamentalmente con lo publicado en otros estudios. La principal aportación de este estudio es que no analiza únicamente una muestra ni se basa en encuestas, sino que analiza las visitas realizadas, en relación con *toda* la población de referencia, haya acudido o no al CS ese año.”⁵¹

Otros estudios han llegado a conclusiones similares. Médicos del Mundo advirtió de que los informes de la Sociedad Española de Medicina de Familia y Comunitaria negaban los estereotipos vigentes sobre la inmigración: “El informe de 2008 mostraba que las personas inmigrantes, representando más del 10% de la población residente en España, sólo suponían el 5% de los pacientes de atención primaria, muy lejos de su presencia en la sociedad. Sobre el uso de los servicios de Atención Primaria por parte de inmigrantes en España, el 57,7% de la población española había acudido al menos una vez en el periodo de un año frente al 12,7% de la población inmigrante.”⁵²

Cabe también una discusión sobre el balance entre el gasto sanitario que generan los inmigrantes y la aportación que ellos hacen a través de sus impuestos. De entrada, hay que señalar que el sistema sanitario no se financia de las cuotas a la Seguridad Social, sino de los impuestos generales (desde el 1 de enero de 1999 el sistema sanitario quedó desvinculado de las cuotas a la Seguridad Social). Los inmigrantes pagan impuestos, no sólo a través del IRPF, sino también todos los impuestos indirectos derivados del consumo (y éstos los pagan incluso los que se encuentran en situación irregular), de modo que contribuyen en la misma proporción que los autóctonos a la

⁵⁰ Véase : http://www.cis.es/cis/opencms/-Archivos/Marginales/2760_2779/2773/Es2773.pdf consultado el 22 de julio de 2013.

⁵¹ Véase : <http://zl.elsevier.es/es/revista/atencion-primaria-27/frecuentacion-poblacion-inmigrante-versus-autoctona-atencion-primaria-90027926-originales-2011> consultado el 23 de julio de 2013.

⁵² Véase: <http://www.medicosdelmundo.org/derechoacurar/8-mitos-y-mentiras-sobre-inmigracion-y-sanidad/>. Consultado el 22 de julio de 2013

financiación del sistema sanitario. Así, si su contribución es similar pero su uso menor, no cabe duda de que el balance favorece al Estado: los inmigrantes pagan más de lo que gastan en salud.

Sobre el impacto de la inmigración en el sistema educativo también hay estudios que contradicen las opiniones estereotipadas que mostrábamos más atrás. Zinovyeva (*et al.*, 2009) muestra que los alumnos de familias inmigradas obtienen peores resultados educativos que los nativos y que sus tasas de abandono escolar a partir de los 16 años también son mayores. En ello coinciden otros autores que han analizado los informes PISA, y la conclusión inmediata es que la inmigración ha hecho bajar el nivel medio de los estudiantes. Pero, como señala Carabaña (2008), “los inmigrantes bajan la media total, pero no la de los nativos.” Este autor concluía lo siguiente: “Puede argüirse, en efecto, que la inmigración no tiene efectos reales sobre los resultados del sistema educativo, sino que todo se reduce a una estúpida confusión estadística. Si los alumnos nativos o autóctonos aprenden lo mismo que aprenderían sin inmigrantes, entonces todo el asunto se reduce a que la adición de inmigrantes altera la media global por efecto del equivalente a una mera operación matemática.”

No entramos a valorar si, en lo que se refiere al gasto educativo, la balanza fiscal entre gastos e ingresos es o no favorable al Estado. Es sistema educativo se paga, como el sanitario, de los impuestos generales, y los inmigrantes pagan impuestos, tanto directos (los que están regularizados) como indirectos (todos); pero desconocemos si la proporción de alumnos inmigrados está por encima o por debajo de la proporción de impositores que representa la inmigración.

En cualquier caso, ya vimos más atrás que la balanza fiscal general (incluyendo todos los gastos y todos los ingresos que generan los inmigrantes) es favorable al Estado, por lo que creemos que carece de interés ahondar en la balanza específica que supone la educación.

Algunas conclusiones y propuestas

En España, pese a los intensos flujos de inmigración recibidos en las últimas décadas, nuestros sucesivos gobiernos han mantenido políticas restrictivas a la admisión, como si nuestro sistema productivo no necesitara mano de obra inmigrada. Tales políticas han dado lugar a que la entrada haya sido mayoritariamente irregular, pues los inmigrantes venían de todos modos, atraídos por un mercado laboral que demandaba su fuerza de trabajo, aunque lo hacían como turistas o de otras formas más arriesgadas (pateras, etc.). Esa entrada irregular ha provocado que una alta proporción de los inmigrantes haya comenzado su vida laboral en la economía sumergida, con el consiguiente perjuicio que ha tenido para ellos y para el fisco.

La razón última por la que se han mantenido unas políticas y una legislación que hacían difícil la entrada legal de los inmigrantes laborales, mientras el mercado laboral los estaba necesitando, probablemente no es otra que los prejuicios dominantes sobre la inmigración. Uno de los más potentes es el supuesto de que si se facilitara la entrada de la inmigración nos vendrían todos los pobres del mundo. Lo cierto, sin embargo, es

que los migrantes laborales acuden allí donde saben de la existencia de ofertas laborales, de modo que cuando se producen tales ofertas los migrantes acuden, con independencia de cuál sea la política de extranjería del país receptor, y dejan de acudir cuando desaparecen las ofertas.

Así se ha demostrado en España. La política de extranjería vigente en los años de la crisis es la misma que la que regía en los años de bonanza económica; pero entonces venían masivamente los inmigrantes y ahora no vienen. Es más, según el Instituto Nacional de Estadística, la población extranjera está disminuyendo. Vinieron cuando nuestro mercado laboral los necesitó y en las dimensiones en las que los necesitó, y ello indica que una política de extranjería más abierta, que hubiera dado entrada legal a aquellos inmigrantes que absorbía el mercado laboral, no habría cambiado las dimensiones de la inmigración recibida, y, en cambio, habría dotado de mayor legalidad a su inserción laboral.

Pero desde el gobierno español, se continúa haciendo política de inmigración siguiendo los dictados de los prejuicios dominantes, y un buen ejemplo de ello es lo realizado en materia de atención sanitaria. Ya hemos explicado que la aportación económica que realizan los inmigrantes al sistema sanitario es superior, con creces, al gasto que representan; sin embargo, en 2012 se establecieron fuertes restricciones para el acceso a la atención sanitaria de aquellos inmigrantes que se hallaban en situación irregular. La mayoría absoluta del partido del gobierno sirvió para la aprobación del Real Decreto Ley 16/2012, de 20 de abril, llamado “de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones”, que entre otras medidas incluía la exclusión de las personas en situación administrativa irregular de la atención sanitaria (excepto urgencias y atención a mujeres embarazadas y menores de 18 años). El decreto se justificaba como medida de ahorro en el gasto sanitario, pero distintos colectivos médicos, ONG e incluso algunos gobiernos de comunidades autónomas aseguraron que no supondría ahorro alguno porque incrementaría los costes de los servicios de urgencias y podría generar nuevos gastos en materia de salud pública.

Las políticas relacionadas con la inmigración están cargadas de irracionalidad porque siguen haciéndose pensando, sobre todo, en un electorado inclinado hacia la xenofobia que parece demandar mano dura y restricciones contra los inmigrantes. Todos los políticos saben que hablar contra la inmigración da más votos que hacer lo contrario, y aquellos que tienen menos escrúpulos no desperdician la oportunidad de cosechar en esos lindes. Y en medio de una situación de crisis como la actual, en la que están fracasando todas las políticas para sacarnos de ella, recurrir a la demagogia populista para recuperar electorado es una tentación enorme. De aquí que las sugerencias que planteamos a continuación estén, sobre todo, relacionadas con este aspecto central.

Introducir la racionalidad en las políticas de inmigración es uno de los grandes objetivos pendientes. No abogamos por que se eliminen los controles sobre la

inmigración, pero está claro que las políticas han de ser más abiertas y más respetuosas con los derechos de las personas. Abiertas lo suficiente como para dar entrada legal a todos aquellos trabajadores que el mercado laboral va demandando. Respetuosas con los derechos humanos como para no infringir sufrimientos innecesarios a personas que, al fin y al cabo, aportan riqueza económica y cultural al país que las recibe.

La actual crisis económica ha detenido la entrada de inmigrantes, y ésta es una situación que sólo revertirá en un escenario futuro de recuperación económica. Ahora es, por tanto, buen momento para preguntarse cómo puede ser ese escenario y qué cambios han de hacerse para dotar en el futuro de racionalidad a la política migratoria.

Todo parece indicar que el futuro económico que cabe esperar no va a parecerse mucho a los años de crecimiento que vivimos desde mediados de los 90 hasta 2007. Aquel crecimiento estuvo basado en una burbuja inmobiliaria que ya no podrá repetirse, y no tenemos un modelo productivo alternativo que pueda permitir tasas de crecimiento similares a las que tuvimos en aquellos años. Aún no sabemos cuándo vamos a salir de la crisis actual, pero lo que podemos suponer es que cuando salgamos, lo haremos lentamente y mantendremos tasas de crecimiento muy pequeñas. Saldremos de esta crisis con un capital humano muy deteriorado por la alta proporción de desempleo de larga duración sufrida, por el envejecimiento de la población activa y porque muchos jóvenes formados y emprendedores se habrán marchado; con un tejido empresarial mermado por el enorme número de empresas que ha cerrado; y con un endeudamiento que en poco habrá disminuido. De modo que el proceso de recuperación será lento y en cuestión migratoria podemos afirmar que tardaremos años en volver a necesitar flujos intensos de inmigración.

Pero, que no necesitemos una inmigración masiva como la producida años atrás no quiere decir que no vayamos a necesitar ningún tipo de inmigración. Necesitaremos profesionales en determinadas especialidades que aquí no vamos a encontrar, y necesitaremos activos de reposición para todos los sectores, dado el creciente envejecimiento y alta tasa de jubilación de los activos actuales. En definitiva, necesitaremos una inmigración que rejuvenezca nuestra población activa y que nos dote de capital humano especializado y emprendedor. Sin inmigración el crecimiento económico se haría enormemente dificultoso.

Esa futura inmigración no deberíamos recibirla con la política cínica con la que hemos recibido la anterior. Introducir racionalidad en la política migratoria comporta establecer vías de entrada accesibles, una inserción laboral que sea legal desde el principio y unos derechos que, en lo fundamental, sean equivalentes a los de los ciudadanos del país receptor.

Bibliografía

- Borjas, G. (1994). The Economics of Immigration. In *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXII (December 1994), pp. 1667-1717.

- Carabaña, J. (2008). *El impacto de la inmigración en el sistema educativo español (ARI)*. Real Instituto Elcano. Madrid. Disponible en: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GL_OBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI63-2008#.VBMnsfl_u50, consultado 12 de septiembre de 2014.

- Cea D'Ancona, M. A. y Vallés Martínez, M. (2009). *Evolución del racismo y la xenofobia en España*. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid. Disponible en: http://explotacion.mtin.gob.es/oberaxe/documentacion_descargaFichero?bibliotecaDatold=150, consultado 12 de septiembre de 2014.

- Cea D'Ancona, M. A. y Vallés Martínez, M. (2011). *Evolución del racismo y la xenofobia en España*. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid. Disponible en: http://explotacion.mtin.gob.es/oberaxe/documentacion_descargaFichero?bibliotecaDatold=216, consultado 12 de septiembre de 2014.

- Colau, A. y Alemany, A. (2012). *Vidas hipotecadas*. Cuadrilátero de libros. Barcelona.
- Conde-Ruiz, J. I., Estrada García, A. y Ocaña, C. (2007). Efectos económicos de la inmigración en España. En Domínguez, R. (ed.): *Inmigración: crecimiento económico e integración social*. Universidad de Cantabria. Santander.

- Etxebarria, L. (2013). *Liquidación por derribo*. Planeta. Barcelona.

- Feridum, M. (2005). *The economic Impact of Immigration on the Host Country: The Case of Norway*, MPRA, Paper No. 740, posted 09.

- Fundación Ideas (2011). *La contribución de la inmigración a la economía española*. Disponible en: http://www.astrid-online.com/Immigrazio/Documenti/Fundacion_ideas_MIGRACIONES_maggio-2011.pdf, consultado 12 de septiembre de 2014.

- Garzón, A. (2013). *La gran estafa*. Destino. Barcelona.

- Gobierno Vasco (2008). *El impacto económico de la inmigración extracomunitaria en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz. Disponible en: <http://www.ehu.es/Jarriola/Impactoinmigracion.pdf>, consultado 12 de septiembre de 2014.

- González, C., Conde-Ruiz I. y Boldrin M. (2009). *Immigration and social security in Spain*. Documento de Trabajo 2009-26. FEDEA. Madrid.

- Jiménez-Ridruejo, Z. (2008): *Envejecimiento e inmigración: consecuencias sobre la sostenibilidad del sistema de pensiones en España*. Disponible en: http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/ExtraSS-08/Est10.pdf, consultado 12 de septiembre de 2014.
- Moreno, J. y Bruquetas, M. (2011). *Inmigración y Estado del Bienestar*. Obra Social “la Caixa”. Disponible en: http://obrasocial.lacaixa.es/StaticFiles/StaticFiles/670e2a8ee75bf210VgnVCM1000000e8cf10aRCRD/es/vol31_es.pdf, consultado 12 de septiembre de 2014.
- Oficina Económica del Presidente del Gobierno (2006). *Inmigración y Economía Española: 1996-2006*. Disponible en: http://www.redri.org/new/images/archivos/2006-11-15_msebastian_apie-inmigracin_y_ec_espaola_1996-2006.pdf, consultado 12 de septiembre de 2014.
- Otero, J.V., Casado, R. y Tobes, P. (2010). *Impacto de la inmigración en el sistema de protección social*. Consejo Económico y Social. Madrid.
- Pajares, M. (2007). *Inmigración y Mercado de Trabajo, Informe 2007*. Observatorio Permanente de la Inmigración, Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid. Disponible en: <http://extranjeros.empleo.gob.es/es/ObservatorioPermanenteInmigracion/Publicaciones/index.html>, consultado 12 de septiembre de 2014.
- Pajares, M. (2008). *Inmigración y Mercado de Trabajo, Informe 2008*. Observatorio Permanente de la Inmigración. Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración.
- Ministerio de Trabajo e Inmigración. Madrid.
- Pekkala, S. (2005). *Economic impacts of immigration: a Survey*, Vatt Discussion Papers, Government Institute for Economic Research. Helsinki. Disponible en: https://www.vatt.fi/file/vatt_publication_pdf/k362.pdf, consultado 12 de septiembre de 2014.
- Peri, G. (2007). How Immigrants Affect California Employment and Wages, *California Counts. Population Trends and Profiles*, Vol. 8, No. 3. Disponible en: http://www.ppic.org/content/pubs/cacounts/CC_207GPCC.pdf, consultado 12 de septiembre de 2014.

-Sastre, M., Pérez, T. y Ayala, L. (2010). *La contribución de los inmigrantes al IRPF*.

Disponible en:

http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/presu_gasto_publico/61_05.pdf, consultado 12 de septiembre de 2014.

-Zinovyeva, N., Felgueroso, F. y Vázquez, P. (2009). *Inmigración y resultados educativos en España*. (No disponible ya en web).

QUÉ POLÍTICA DE INMIGRACIÓN TIENE HOY ESPAÑA

Xavier Alonso Calderón*

Del siglo XIX a la primera ley de extranjería de la democracia⁵³

Un paso previo: la política de emigración

La política que España siguió desde finales del siglo XIX con la emigración de españoles nos permite encontrar las “pistas” de su política con la inmigración de extranjeros, mucho más reciente. Y nos referimos aquí a la “política pública” como el conjunto de actividades - normas, principios, servicios, programas - del Estado para gestionar los movimientos migratorios. Esta relación entre la política previa de emigración y la posterior, de inmigración, entra en el efecto conocido como *Path Dependence* (Parsons, 2007) del que trata el institucionalismo sociológico: las instituciones tienen una capacidad explicativa sobre las políticas públicas, y dicha incidencia tiende a reforzarse con el tiempo. Una vez formulada la política pública, ésta condicionará las futuras soluciones a los nuevos problemas.

La política de emigración española tiene un largo recorrido. Nace a finales del siglo XIX y se modula lo largo de los dos grandes movimientos emigratorios: el de finales del siglo XIX y principios del XX, y el del período de 1959 a 1983. Las principales herramientas de la política de emigración fueron las comisiones de estudio (a partir de 1881), el sistema de estadísticas oficiales (a partir de 1882), y un cierto enfoque integral, que condujo a plantear soluciones tanto para *ayudar a los que emigran* como para *disuadir a los que quizá emigrarían*. En el primer sentido: ayudas sociales, regulación de las condiciones de transporte, pensiones, ayudas al retorno, remesas, etc. En el segundo: repoblación rural, lucha contra la emigración irregular... (leyes de 1907 y 1924).

Durante décadas se fue creando el sistema institucional que aún hoy perdura, aunque las organizaciones actuales hayan cambiado de nombre. Siempre se ha tratado de tres funciones básicas: la dirección política, la gestión pública y la representación de los intereses de los emigrantes: el Consejo Superior de Emigración, la Dirección General de Emigración (en 1956: Instituto Español de Emigración) y las Juntas de Emigración (en los países de destino).

*Xavier Alonso Calderón es abogado y responsable del Área de Extranjería y Relaciones Laborales del Departamento de Bienestar Social y Familia de la Generalitat de Cataluña.

⁵³ **Nota aclaratoria:** No existe una definición legal o con suficiente grado de consenso entre los autores, de los conceptos “inmigración” y “extranjería”. En este artículo únicamente utilizo “extranjería” en el sentido en que coloquialmente lo hace mucha gente, para referirme a la ley orgánica 4/2000. El resto de las veces utilizo la palabra “inmigración”, que comprende todas las cuestiones referidas a la inmigración extranjera. Por otro lado, en este artículo se citan algunas veces ejemplos en apoyo de algunas de sus argumentos, y suelen ser ejemplos relacionados con la Generalitat de Cataluña, pues es en esta donde el autor trabaja.

A mediados de los 80 del siglo pasado la Administración emigratoria, casi centenaria, abre la puerta a las funciones inmigratorias, en cierta manera *recién estrenadas*. En una estructuración del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 1985, el Instituto

Español de Emigración asumió competencias de inmigración y de migraciones interiores, si bien conservó su orientación tradicional volcada hacia la emigración hacia el extranjero. Finalmente, en 1991 llega la mayoría de edad de la Administración inmigratoria, al crearse la Dirección General de Migraciones (Real Decreto 1458/1991).

En el tardofranquismo y en la democracia (Ley 40/2006) las “herramientas” de la política emigratoria se amplían, culminando la integralidad de esta política: reconocimiento del movimiento asociativo de emigrantes, gestión conjunta de emigrados y exiliados, diversos tipos de programas (sociales, educativos, asociativos, de mayores y dependientes, retorno, investigación, comunicación...), derechos iguales que los de los españoles que viven en España, gestión coordinada entre todas las Administraciones españolas y actores sociales (sindicatos, patronales y ONG). A pesar de este amplio desarrollo institucional y legislativo, la política pública nunca fue neutra: la legislación emigratoria franquista (de 1960, 1962 y 1971) había ignorado el exilio de los que perdieron la Guerra Civil. Por otro lado, se hicieron acuerdos migratorios con Bélgica, Alemania, Francia, Suiza, Holanda y Austria.

Mención especial merece el retorno. Se estima que entre 1960 y 1973 volvieron a España entre 800.000 y 1.000.000 personas. En esos años, la sociología de la emigración y del retorno extrae lecciones que pueden alimentar otras políticas públicas: los cambios de opinión y de mentalidad de los que han emigrado de cara a la incidencia política en el país de origen; el cambio de valores -por ejemplo, sobre la mujer-; las conductas en cuanto a ingresos, ahorro e inversiones; el choque cultural al regresar; los servicios de acogida; o el “mito del retorno productivo”, esto es, la capacitación profesional adquirida en destino y su utilidad en origen.

De la política emigratoria a la inmigratoria

Son muy elementales las dimensiones de las distintas normas de inmigración de la época predemocrática (1954, 1968, 1974). Responden al esquema clásico del estado liberal, poderes propios del núcleo duro de la soberanía, por ello supuestamente intransferibles, atribuidos en exclusiva al Estado, ligados al territorio; esquema que no hace concesiones a la libertad de movilidad humana, a derechos básicos o a programas sociales. Únicamente se regulan cuestiones como: fronteras, pasaportes, visados, permisos de trabajo y expulsiones. En 1968 se consagra ya el principio de “*preferencia de los trabajadores españoles*”, que condicionará después la legislación democrática –a esta condición se la llama hoy “situación nacional de empleo”-, y que reforzará la idea, hoy insuficiente, de que el *modelo español* de inmigración es el *laboral*. El modelo actual es más bien mixto, pues se puede emigrar a España por reagrupación familiar, para estudiar, etc.

Formaba parte de aquel esquema clásico una manifestación de *preferencia* por ciudadanos de algunos países, por vínculos coloniales o de afinidad cultural: los trabajadores hispanoamericanos, portugueses, brasileños, andorranos y filipinos se equipararon a los españoles en cuanto a derechos laborales y de seguridad social (Ley 118/1969). También con esos países empezaron a celebrarse acuerdos internacionales, ampliando aún más los contenidos de la política migratoria, con temas como seguridad social, doble nacionalidad, realización del servicio militar, convalidación de títulos académicos, etc.

El año de la aprobación de la primera *ley de extranjería* (1985) suele señalarse como inicio de la actual política de inmigración. Teniendo en cuenta la historia migratoria española contemporánea, de los dos *hechos sociales*, el de “emigración de españoles” empieza un siglo antes que el de “inmigración de extranjeros”. Quizá por ello la Constitución de 1978 se ocupa menos de la inmigración (es sólo una *competencia*) que de la emigración (es una competencia pero también constituye una *política* del Estado (artículos 42 y 149.1.2)).

Una política compartida

Durante los últimos años se desarrolla una política pública de inmigración que es *compartida*. Hacia fuera, España comparte mucho sus decisiones, sobre todo con la UE, y prácticamente nada hacia dentro, con las demás Administraciones. Pese a ello, el acervo de la política española es la suma de lo hecho aproximadamente desde 1985 por el Estado en sentido estricto, más lo hecho también por las Comunidades autónomas y ayuntamientos con el concurso de las otras Administraciones y de los agentes sociales y las ONG. Es un hecho que los ayuntamientos y, sobre todo las Comunidades autónomas cada vez participan más en las responsabilidades estatales, pues pocas de ellas son claramente deslindables. Muchas se entrecruzan, se refieren a un hecho, la *movilidad humana*, en donde no es posible actuar sin colaborar ni coordinarse.

Una manera de ilustrar esta colaboración en responsabilidades es que en la primera ley de extranjería no se cita ninguna vez las de Comunidades autónomas y ayuntamientos, mientras que en la segunda (2000) se citan, sobre todo las de Comunidades autónomas, en veintiséis artículos y cinco disposiciones adicionales. Otra manera de ilustrar la colaboración es la transferencia a la Generalitat de Cataluña de las autorizaciones iniciales de trabajo (Real Decreto 1463/2009), que ha sido emblemática porque la concesión de autorizaciones se considera tradicionalmente como parte intransferible de aquel núcleo duro de la soberanía. Pero quizá, más que hablar de una política de inmigración compartida debemos hablar de una política *poco a poco cada vez más compartida*, dentro de un horizonte de décadas, aunque la colaboración suele avanzar siempre en caso de necesidad, y entonces se dan *saltos de agenda*, cambios de criterio político respecto a la normal reticencia del Estado. Veamos dos ejemplos de 2005. En el primero – nos referiremos más adelante con más detalle - el Estado tuvo necesidad de pactar con las Comunidades autónomas el

traslado de irregulares desde Canarias a la Península. En el segundo, el Gobierno tuvo la necesidad de pactar los Presupuestos Generales del Estado. Un partido catalán propuso la creación de un fondo específico para inmigración, finalmente aprobado, con el que las Comunidades autónomas e indirectamente los ayuntamientos han contado durante varios años.

Elementos de la política de inmigración española

Desarrollo de derechos y libertades. Desde 1985 ha habido dos leyes estatales de extranjería; y la segunda (ley orgánica 4/2000) ha sido reformada varias veces. La primera (Ley orgánica 7/1985) desarrolla 13 derechos, una lista que se irá ampliando y matizando. Además, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo han ido dando forma al sistema de derechos, a caballo de diversos recursos de sindicatos, grupos parlamentarios, Defensor del Pueblo... Dos datos importantísimos en cuanto a los derechos de los extranjeros en España son: que la titularidad de algunos de ellos no depende de la autorización de residencia sino del *empadronamiento*, es decir, del mero registro administrativo de la persona en un municipio; y que *“la carencia de la autorización de residencia y trabajo no invalida el contrato de trabajo respecto a los derechos del trabajador extranjero”* (artículo 36.5 de la Ley orgánica 4/2000). Toda una declaración de principios en favor de los derechos laborales incluso de las personas en situación irregular, con consecuencias absolutamente prácticas.

Evolución de los instrumentos clásicos de extranjería. En la ley de extranjería aparecen visados, autorizaciones, medición de las necesidades del mercado laboral español... Pero, si este sistema había nacido a lo largo de los siglos XIX y XX, ahora se complementa con garantías jurídicas: asistencia letrada, interpretación lingüística, simplificación de procedimientos, recursos, etc.

Creación de una arquitectura institucional de gobernanza migratoria: red consular, centros de internamiento, oficinas provinciales de tramitación, Comisión Interministerial de Extranjería (coordinación intra-administrativa), el *Observatorio Permanente de la Inmigración* (investigación, estadística), el *Foro para la Integración Social de los Extranjeros* (participación de los agentes sociales y las ONG), y la *Conferencia Sectorial de Inmigración* (coordinación entre el Estado y las Comunidades autónomas), además de algún órgano, poco efectivo aún, de coordinación entre comunidad autónoma y Estado, pero no multilateral sino bilateral, de momento constituidos sólo con Canarias y con Cataluña.

Énfasis en la integración social: proliferación de todo tipo de programas y servicios relativos a salud, educación, formación laboral o lingüística, centros penitenciarios, vivienda, fomento de la cultura y lengua de origen, servicios sociales, primera acogida, sensibilización y formación de la población autóctona y funcionarios, menores no acompañados, racismo y xenofobia, etc. La política de integración se ha plasmado sobre todo a través de “planes”, realizados por el Estado (1994, 2001, 2007, 2011) y también por muchas Comunidades autónomas y ayuntamientos. Lo que más ha

influido han sido los grandes servicios públicos de carácter universal, abiertos a toda la población (sobre todo la sanidad, la escuela y los servicios sociales), además de una gran cantidad de programas y proyectos, de todo tipo, autonómicos y locales, de carácter finalista.

Extraterritorialización. Algunos de los servicios o programas asociados a la integración social o al futuro trabajo en destino se extraterritorializan, es decir, se refieren a algo que ocurre u ocurrirá fuera del territorio de España: remesas, formación de agentes de codesarrollo, formación de acogida en origen (“*know before you go*”), retorno voluntario, fomento del voto en las elecciones de los países de origen, etc.

Normalización y ciudadanía. Un principio importante y muy extendido, de la política de inmigración, ha sido el de *normalización*: todas las respuestas públicas *específicas* tendentes a la integración de extranjeros – mediadores, aulas de acogida, intérpretes... - deben ser temporales. Las soluciones-puente no deben convertirse en permanentes. Los puentes son sólo para cruzarlos. El horizonte, a alcanzar gradualmente, es que las personas extranjeras sean usuarias ordinarias de los servicios públicos de toda la población. En inglés se usa un verbo, una acción, que señala una tendencia: “to mainstream”. En último extremo, toda mejora en las condiciones de vida y en la provisión de servicios públicos repercutirá en la población extranjera, y la preocupación por la política de inmigración es la preocupación por el bienestar y la dignidad de todas las personas de un mismo país. La normalización respecto del acceso a los servicios debe ir en paralelo, en cuanto a finalidad y dinámica, a la *ciudadanía* respecto a los derechos: se debe avanzar gradualmente hacia su plenitud. La máxima expresión es la posibilidad de votar y ser votado en todas las elecciones que se celebren en España.

Financiación específica. Se crean líneas de financiación ad-hoc, de la UE y del Estado, que este gasta por sí mismo o reparte - al menos, hasta 2011 - a las Comunidades autónomas y a los ayuntamientos; si bien se publican convocatorias de subvenciones desde los tres principales niveles de Administración de España. Se da hoy una absurda competencia entre los tres niveles en cuanto a las subvenciones: ayuntamientos, Comunidades autónomas y Estado publican convocatorias sin preavisarse, sin consenso sobre los contenidos. El Estado actúa más como subvencionador que como coordinador de Administraciones o planificador, y desaprovecha su capacidad de generar consenso. El Tribunal Constitucional ha anulado diversas de sus convocatorias de subvenciones del Estado, por no respetar las competencias autonómicas (sentencias 227/2012, 26/2013, 154/2013, y 78/2014).

Fin de las regularizaciones colectivas, y sistema permanente de regularizaciones caso a caso, basadas en los que “trabajan” y demuestren arraigo. Entre 1978 y 2005 ha habido en España doce regularizaciones *extraordinarias*, es decir, de las que no se preveía su repetición..., y *colectivas*, es decir, a las que se pudieron acoger cada vez docenas y cientos de miles de solicitantes. Hoy, y de acuerdo con el *Pacto Europeo*

sobre *Inmigración y Asilo* (2008), las regularizaciones colectivas ya no son posibles en el seno de la UE.

En paralelo a las regularizaciones colectivas, la legislación española crea un sistema permanente de *regularizaciones caso a caso*, basado en tres requisitos: tres años de empadronamiento previo, oferta de trabajo - aunque hay excepciones, por causas humanitarias -, y *arraigarse* –a lo que nos referiremos más adelante.

Nuevos acuerdos internacionales, que cada vez irán incorporando más aspectos: selección en origen (trabajadores de temporada o permanentes), convalidación de permisos de conducir, cooperación al desarrollo, retorno voluntario, readmisión de irregulares, menores, etc. Los acuerdos se firman con países con los que haya flujos migratorios importantes y con otros con vínculos históricos, de proximidad geográfica, etc. Pero lo que determina que España alcance un acuerdo con algún país es más un interés político coyuntural que la creación de un marco estable de gestión migratoria bilateral. Uno de los principios de la política inmigratoria española es la de vincular la política de visados a “los compromisos internacionales (...) y a los fines de la política exterior de España y de la UE” (artículo 27.4 de la ley orgánica 4/2000). Los acuerdos migratorios de España son los estrictamente estatales (desde 1988 ha firmado acuerdos migratorios con Francia, Marruecos, Argelia, Portugal, Rumania, Bulgaria, Letonia, Eslovaquia, Estonia, Italia, Nigeria, Polonia, Ghana, Guinea Bissau, Mauritania, Colombia, Ecuador, República Dominicana, Perú, Gambia, Guinea Conakry, Cabo Verde, Mali, Chile y Senegal) más los firmados por la UE. Entre estos destaco la importancia para España del *acuerdo de movilidad* firmado con Marruecos el 7 de junio de 2013. En la parte que atañe a la UE, las obligaciones se asignan a diversos Estados Miembros. A España le corresponde colaborar en campañas informativas a favor de la inmigración legal y de alerta sobre la ilegal, prevención en Marruecos de la inmigración de menores, retorno de menores no acompañados, y protección de los derechos de los inmigrantes en Marruecos como país de tránsito. *Pero hay que ser cauteloso ante el hecho de firmar acuerdos, porque tan o más importante que firmar un acuerdo es cumplirlo, y porque no todas sus disposiciones tienen el mismo peso ni el mismo valor para cada parte firmante.*

Compromiso con el derecho internacional humanitario y con el derecho inmigratorio de la UE. La política española de inmigración se comparte también internacionalmente. El Estado ha ido incorporando el derecho internacional humanitario afín a los temas migratorios –por ejemplo, el *Convenio contra la Trata* –, pero no accede a firmar la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares* (Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990)⁵⁴ seguramente por percibirse que favorece más a los estados emisores de migrantes que a los receptores, y seguramente también

⁵⁴El Parlamento de Cataluña aprobó dos resoluciones que instaban al Estado a firmar y ratificar la Convención: resoluciones 1850/VI y 130/VII.

porque, de los 47 estados que a día de hoy son parte, ⁵⁵ ninguno es miembro de la UE. En cambio, la adhesión al derecho y a la política migratoria europea es completa: normas jurídicas, *soft law*, acuerdos internacionales, y, muy importante, los cuatro acuerdos quinquenales: Tampere (1999), La Haya (2004), Estocolmo (2009), y Bruselas (2014).

Falta de debate político. Durante los primeros años las líneas maestras de la política de inmigración pudieron ser consensuadas, sobre todo entre los dos partidos mayoritarios. La situación cambió en el año 2000. La ley orgánica 4/2000 fue aprobada en contra del propio Gobierno (“una derrota bastante ignominiosa”), y este, a los pocos meses y tras ganar por mayoría absoluta las elecciones de marzo del 2000, aprobó la ley orgánica 8/2000, reformando la anterior. Se suele identificar este episodio como la frontera a partir de la cual las líneas maestras de la política no se debaten, y se deciden y comunican más bien en función de intereses electorales: “la aprobación de la ley orgánica 4/2000 produce de forma explícita la ruptura del consenso básico. [Esta ruptura] hace que la política de inmigración –cuestión de Estado– forme parte de la agenda electoral de los partidos políticos, lo que propicia un debate poco sereno y escaso de rigor, que es amplificado por los medios de comunicación (...)” (Ruiz de Huidobro, 2001). La política de inmigración adolece de falta de una deliberación real y plural, más allá de la que se dé dentro del Gobierno. Este déficit, iniciado a caballo de los años 1999 y 2000, entre las Legislaturas VI (1996 – 2000) y VII (2000 – 2004), se prolonga hasta hoy. La política no tiene suficiente legitimidad si sólo cuenta con haber ganado unas elecciones.

Actualidad de la política de inmigración

Emigrantes, pero seguirán llegando inmigrantes

Aunque la presión migratoria en España ha descendido desde la crisis, los inmigrantes siguen llegando. Existe una correlación entre entradas de inmigrantes y crecimiento económico y, en consecuencia, la crisis hace descender las entradas a la par que genera un nuevo flujo de emigración. No obstante, el país sigue y seguirá teniendo flujos de entrada. Las teorías causales de la inmigración evidencian que la inmigración tiene una inercia propia, más allá del esquema *push – pull*, entendiendo por “pull” la disponibilidad real de trabajo para los extranjeros en España. Sean cuales sean las causas por las que llegará nueva inmigración, según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (2012) “en los próximos 10 años, España recibiría unos 3,9 millones de inmigrantes y, en 40 años, el flujo migratorio ascendería a 16,7 millones. La mayor parte de la inmigración procedería de la UE (4,9 millones), si bien el envejecimiento poblacional también esperado en Europa iría reduciendo progresivamente el flujo migratorio comunitario. Sudamérica y África se mantendrían como los otros dos grandes puntos de origen de la inmigración de España (con 3,8 y 3,5 millones, respectivamente). Ahora bien, los efectos del envejecimiento demográfico de los países sudamericanos a medio plazo harían decrecer la inmigración

⁵⁵ https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtdsg_no=IV-13&chapter=4&lang=en [última consulta: 15 de septiembre 2014]

procedente de los mismos en la última década del periodo proyectado. Por contra, la inmigración africana experimentaría un continuo crecimiento en los próximos años, al mantenerse como principal foco emisor de población joven.”

España es Schengenland

La política de fronteras no se ha relajado ni cambiado sustancialmente en los últimos años. España tiene una permanente preocupación por la gestión fronteriza. La política española de fronteras sigue el Acuerdo de Schengen. España tiene más interés en la cooperación fronteriza que otros países que quizás por su situación geográfica tienen una presión migratoria más indirecta. No es imaginable que el Estado se situase parcialmente al margen (*opt out*) de Schengen, al contrario que el Reino Unido e Irlanda.

La política española de fronteras se dinamiza y evoluciona debido a los compromisos con Europa. En 2009 se aprueba la ley orgánica 2/2009, que reforma en profundidad la ley orgánica del 2000. La nueva ley reconoce que los cambios se hacen, en parte, para incorporar el nuevo derecho inmigratorio europeo.⁵⁶ Se adaptan temas securitarios como las obligaciones de transportistas, las autorizaciones permisos de residencia a víctimas de la trata y a los que denuncian a los tratantes, los internamientos y las expulsiones. Respecto a la trata, España había firmado el Convenio del Consejo de Europa (Varsovia, 2005), y el 2008 aprobó el *Plan Integral de lucha contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual*.

La ley de 2009 afirma incorporar los compromisos del Pacto Europeo sobre Inmigración y Asilo. Este Pacto, así como el Tratado de Lisboa (2007), que no se cita en la nueva ley del 2009, son dos cambios realmente importantes en la manera de hacer la política inmigratoria en Europa y, por tanto, en España.

Más facilidad para tomar decisiones en la Unión Europea

El Tratado de Lisboa revoluciona el régimen de acuerdos, previendo que la práctica totalidad de las políticas de inmigración y asilo sean decididas por el Consejo de Ministros y por el Parlamento Europeo y no, por tanto, por cada Estado Miembro de la UE. Por su parte, el Pacto Europeo de Inmigración y Asilo sirve para fijar el terreno de juego en el que el conjunto de la política se desarrollará en los próximos años. Como hemos dicho, impide nuevas regularizaciones colectivas. Enfatiza la obligación de países terceros en la readmisión de personas repatriadas en situación irregular. En ese sentido, España ha reforzado sus compromisos de readmisión recíproca con ciertos países, a la vez que se beneficia de los acuerdos de readmisión de la UE (Albania, Hong-Kong, Rusia, Macao, Ucrania, Rusia, Macedonia, Pakistán, Georgia, Serbia, Turquía...).

Otra de las políticas enfatizadas por el Pacto Europeo de 2008 es la financiación y formación profesional para mejorar las capacidades de gestión de las fronteras

⁵⁶Hasta ese momento: directivas 2003/110/CE, 2003/109/CE, 2004/81/CE, 2004/82/CE, 2004/114/CE, 2005/71/CE, 2008/115/CEE, 2009/50/CE, 2009/52/CE.

exteriores de los países de origen y de tránsito: en concreto se prevé una formación especial a dar a los agentes que controlen las fronteras exteriores de la UE para que conozcan los derechos de los migrantes irregulares. España ha sido un Estado especialmente activo en esta materia estableciendo una clara cooperación técnica y financiera con países como Marruecos, Mali, Mauritania o Senegal.

Para las situaciones en las que el control de fronteras *falla*, España logra que se mencione que debe haber una “solidaridad” de hecho cuando haya crisis debido a “afluencias masivas” de inmigrantes o solicitantes de asilo. El Estado no suele entender que de la solidaridad deba beneficiarse otro que no sea el propio Estado. En los últimos años se ha ido despertando una conciencia europea sobre la dimensión local y regional de la solidaridad y la responsabilidad compartida, especialmente por parte de países, pero también regiones y municipios que se hallan en las fronteras exteriores de la Unión (Malta, Chipre, Grecia, Italia, España...). Regiones y municipios suelen asumir una importante función –y su carga financiera- de acogida y de primer contacto, sin embargo el principio de solidaridad sólo se reconoce legalmente a nivel de Estados Miembros (artículo 80 del Tratado de Funcionamiento de la UE). Diversos dictámenes del Comité de las Regiones se expresan en esta línea (dictámenes de los Plenos 81 y 96, de 5 – 7 octubre de 2009 y 18 y 19 de julio de 2012) recogiendo una sensibilidad del “sur”. De hecho, diversos Estados Miembros del norte ya comparten entre los distintos niveles de gobierno este tipo de cargas de “acogida” y “financiera” (Reino Unido, Austria, Bélgica...), e incluso obligaciones de “reubicación” de personas desde el municipio de la frontera hasta otros más alejados, con menor densidad, de población, etc.

Qué podemos esperar de España en relación a la UE

Situar las políticas de control dentro de un conjunto más amplio de políticas. En septiembre de 2005, cinco subsaharianos murieron por disparos de la policía de Marruecos cuando entre 500 y 600 de ellos intentaron asaltar la verja que separa la frontera española de Ceuta. Unos días antes, otros 500 intentaron cruzar por Melilla. En aquel momento quedó claro que la política de control de fronteras no era suficiente para gestionar la inmigración. En 2006 España aprobó el primer *Plan África*, con un abanico de medidas integrales: relaciones comerciales, nuevas sedes diplomáticas, cooperación policial, cooperación al desarrollo, etc. Hubo un segundo Plan África (2009 – 2012). Desconocemos si habrá una tercera versión. Por otro lado, los acuerdos migratorios del Estado firmados a partir de esos años también se convirtieron en integrales –conocidos como *de segunda generación* o *de nueva generación*, siendo la primera los que prácticamente se limitaban temas como expulsiones y readmisiones-. Aunque, en la medida en que padecemos, como he tratado de argumentar, falta de debate político, no sabemos si la política integral española ha quedado interrumpida.

Más énfasis en lo mismo. A corto plazo, de la UE podemos esperar lo mismo, pero con más énfasis. ¿Qué queremos decir con “lo mismo”? Pese a que los estados de la UE tienen distintos intereses respecto a la inmigración - por ejemplo, la percepción sobre

la presión migratoria o sobre los dramas humanos en el Mediterráneo es radicalmente distinta en Irlanda o Suecia que en Malta o Italia-, creo que todos ellos asumen con claridad la necesidad del *enfoque integral* consistente en entender que la solución al problema migratorio no consiste en un sólo tipo de respuestas sino en un conjunto: seguridad, control, integración, cooperación al desarrollo, diálogo político con países de origen y de tránsito, etc. Este enfoque se plasma claramente en diversos textos europeos (ver, por ejemplo, los puntos 10 a 27 del acuerdo de Tampere, o el Global Approach to Migration and Mobility de 2005) y sigue inspirándolos. Por ejemplo, tras la tragedia de Lampedusa (3 de octubre de 2013), a la que nos referiremos más adelante, la subsiguiente reacción de la UE, cuatro días más tarde (7-8 de octubre), fue la creación de la llamada *Task Force Mediterranean* o Grupo Especial para el Mediterráneo, que impulsa actualmente una serie de medidas *integrales*: “A lo largo de los debates en las reuniones del Grupo Especial (...) se llegó a la conclusión de que debe recurrirse a una gama exhaustiva de medidas siguiendo un enfoque integrado para toda la zona del Mediterráneo, ya que los trágicos sucesos de Lampedusa forman parte de un problema global que existe desde hace muchos años.” (COM(2013) 869 final, de 4 de diciembre).

De España podemos esperar que siga bien alineada con la política europea, y de la UE podemos esperar una continuidad de su política integral o global, enfatizando, seguramente concretando mejor a la luz de su propia experiencia, algunos instrumentos: “más” lucha contra el tráfico de personas, “más” eficiencia en las expulsiones, “más” dinero para la integración, “más” cooperación internacional, “más” operaciones conjuntas de control marítimo... La UE dispone de nuevos fondos presupuestarios para el periodo 2014 - 2020, incrementados para la inmigración y el asilo (en España la falta de su reparto entre las distintas Administraciones crea hoy un conflicto institucional).

Política común aún no única ni equilibrada. Pese a la disponibilidad, en Europa, de fondos, normas y acuerdos, los intereses españoles seguirán condicionados por dos problemas propios de la construcción europea: los Estados Miembros construyen la política europea pero continúan teniendo su propia política, y la política europea a veces tiene más en cuenta sus intereses que los de los terceros estados. Según la UE, “en las relaciones con los países socios [terceros] habrá que tener en cuenta también [su] sensibilidad y [sus] expectativas específicas, y su percepción de que la UE desea centrarse fundamentalmente en los aspectos relacionados con la seguridad, la readmisión y el retorno (...)”. Un ejemplo de expectativas distintas lo suscitan los acuerdos de movilidad –antes nos habíamos referido al más reciente, con Marruecos, y existen también con Moldavia, Cabo Verde, Georgia y Armenia-. La propia Comisión Europea ha dicho que si los Estados Miembros de la UE no son más generosos otorgando visados para trabajar, los acuerdos de movilidad servirán de muy poco. Un aspecto importante del Acuerdo con Marruecos es la ampliación de visados para trabajo, pero la concesión por parte de España sigue siendo muy limitada, lo que resta eficacia al Acuerdo (Pajares, 2014).

La política de inmigración madurará definitivamente debido a las tragedias en aguas del Mediterráneo

Una de las consecuencias de la crisis económica ha sido la reducción del número de inmigrantes irregulares llegados a las costas españolas - *que son sólo una de nuestras fronteras*-. Según el Ministerio del Interior (enero 2013), a las costas llegaron 39.180 personas en 2006 y 3.237 en 2013, lo que ha supuesto una reducción del 91,7 %. Es cuestionable, del documento oficial de donde hemos tomado los datos, la manera cómo justifican la reducción. Por un lado, se asocia a la “lucha contra la inmigración irregular”, y por otro se afirma que “la presión migratoria desde África continúa y la crisis económica no ha sido un elemento desincentivador de la inmigración irregular hacia España”. Se trata de una visión parcial.

En el documento del Ministerio del Interior es interesante también observar la diferencia entre “expulsiones cualificadas” y “expulsiones no cualificadas”. Las primeras se refieren a “delincuentes extranjeros con numerosos antecedentes penales y/o judiciales, vinculados a terrorismo, bandas organizadas, violencia de género (...)”, mientras que las segundas se refieren a los irregulares. España tiende a incrementar las expulsiones de delincuentes (80 % en 2011; 84 % en 2013) respecto a las de irregulares.

Sobre la llegada de inmigrantes irregulares a las costas españolas, la Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía ofrece datos alternativos a los del Ministerio del Interior: en 2013 atravesaron irregularmente la frontera sur 6.855 personas. Otras 130 murieron o desaparecieron en el intento. El inventario de medios para atravesar fueron: a nado, patera neumática, balsa de juguete, pasos habilitados o salto a la valla. Personalmente, creo que la explotación humana y las muertes se intensificarán...

El 3 de octubre de 2013 un barco con unas quinientas personas, entre las cuales había varias mujeres embarazadas y niños, naufraga ante la costa de la isla de Lampedusa, no muy lejos de nuestras costas. El barco se avería y arde. Entre muertos y desaparecidos, trescientas sesenta y seis personas. El impacto de este accidente movilizó a la UE, a muchos países, al Vaticano, a la opinión pública... En España suscitó una Interpelación urgente al Gobierno en el Congreso de los Diputados (30 de octubre 2013, Diario de Sesiones 152). En mi opinión, sin embargo, fue un accidente devastador pero uno más de una serie que empezó hace años y que desgraciadamente seguirá. Desde 1990, Lampedusa ha recogido más de ocho mil cadáveres. Hay que destacar también la presión sobre las vallas de Ceuta y Melilla, que desde 2014 nos hemos habituado a ver que son franqueables por las y los subsaharianos. Es en este pequeño espacio geográfico, en estas pequeñas poblaciones donde se suscitan y dinamizan cuestiones clave de derechos humanos, de gestión de crisis humanitarias, de negociación política entre países... Nos acostumbraremos a ver actividad extraterritorial de las fuerzas militares y policiales de los dos países, a ver cómo los juzgados españoles intentan controlar las violaciones de derechos humanos, cómo

crece el protagonismo de ONG marroquíes y españolas, que denuncian y que asisten. Ceuta y Melilla son una puerta especial de entrada a Europa para la población africana, que de ahora al 2100 la División de Demografía de las Naciones Unidas y el Banco Mundial predicen que se multiplicará por cuatro.⁵⁷ Es por aquí por donde la política de inmigración madurará definitivamente.

La seguridad en las fronteras: cómo los estados se enfrentan al problema

La política española de seguridad de fronteras tiene tres dimensiones: nacional, europea y bilateral. Los informes estatales se refieren a medidas de seguridad que España desarrolla de por sí, por mandato de la UE y/o en colaboración con terceros países. Operaciones conjuntas: Hera, Indalo, Minerva, Focal Points, Hammer, Hubble, Hermes, Poseidón, Eurosur, Perseus, Seahorse, West Sahel...; implementación de sistemas con una importante base tecnológica: Sive (vigilancia exterior), Abc (paso de fronteras), Api (información avanzada de pasajeros), Vis (información sobre visados, incluyendo datos biométricos), Closeye (satélites, aerostatos, drones)... Todo ello suele ir de la mano de organizaciones que impulsan y cooperan en las medidas: Frontex, Europol, Eurojust... La parte operativa de la seguridad –pues hay otra analítica y estratégica- es siempre muy concreta, de ahí tantas siglas y nombres clave.

La mayor parte de las operaciones militares y policiales salvan vidas y garantizan un trato digno y humano. Ello no obsta a que durante los últimos años informes alternativos (Ai, Ecre, Migreurop, Cear, Cáritas...) ilustren sobre las actuaciones de los estados y de Frontex, de interceptación en alta mar y devolución de inmigrantes a países de origen/tránsito, constatando el no respeto a derechos humanos fundamentales, y en particular por garantizar el acceso a un territorio para poder solicitar asilo. Y no sólo las grandes organizaciones privadas que hemos citado intervienen. En relación a Frontex, por ejemplo, Acnur ha efectuado propuestas de acción a la Comisión Europea para ser incorporadas en las rutinas operativas, incluyendo un manual para procedimientos de interceptación y rescate marítimos; el Parlamento Europeo aprobó en 2011 una reforma en el programa de actividades; y la Asamblea del Parlamento del Consejo de Europa de abril de 2013 efectuó un llamamiento para garantizar un seguimiento más efectivo del respeto de los derechos humanos.

CIE (Centros de Internamiento de Extranjeros) y traslados

Vinculadas a las expulsiones hay otras dos subpolíticas: los CIE, y la redistribución (*traslados*) al interior del territorio peninsular de personas retenidas en los CIE. Los traslados son gestionados en cooperación con comunidades autónomas y con algunas de las grandes ONG que trabajan en todo el país (en distintos momentos han participado ONG como Cepaim, Cruz Roja, Accem, Cear, MpdI...). Todo ello nace de un acuerdo del Estado con Canarias (2005), para aliviar el colapso de los CIE de las Islas debido al número creciente de pateras a partir de principios de la década pasada. Pero

⁵⁷ Magazine de La Vanguardia, 16 de febrero de 2014.

hoy- los traslados se hacen también desde otros puntos de España.

En Canarias hay tres CIE y ocho en el resto de España. La desproporción es evidente. El número de trasladados ha disminuido también. El Estado no nos ofrece datos globales. Pero, por ejemplo, al territorio de Cataluña fueron trasladadas 1.078 personas en 2006 y sólo 123 en 2013. Los traslados no son sólo de CIE a CIE, sino de CIE a ONG, que acoge a la persona algunos días, pero ésta es libre a partir del momento en que queda en manos de la ONG. Es, por tanto, una verdadera liberación de la persona respecto de la situación anterior de privación de libertad (no se le llama así, sino “retención”). Pero que la persona quede libre no quiere decir que sea regularizada. Se moverá por el territorio, o hacia otros puntos de Europa, como irregular. Se diluirá en el anonimato, esperando no ser expulsado y que el paso del tiempo juegue a favor suyo, consolidando derechos. Este sistema está perfectamente integrado en la información de las redes migratorias, y actúan para engranarse en él.

Durante veintiocho años de leyes de extranjería los CIE han carecido de una regulación garantista de la vida del extranjero dentro de la instalación. Durante todo este tiempo han estado mejor reguladas las garantías de las personas en las prisiones que en los CIE. La desregulación ha propiciado una gestión desigual y, por tanto, discriminatoria, de CIE a CIE, y vulneraciones de derechos humanos, en los últimos años con consecuencia trágicas. Entre diciembre de 2011 y enero de 2012 se produjeron dos muertes de retenidos en los CIE: Samba Martine, de la República Democrática del Congo, en Madrid, e Idrissa Diallo, de Guinea Conakry, en Barcelona. Hacía muchos años que las retenciones de extranjeros generaban denuncias y actuaciones de oficio (por ejemplo, de los defensores del pueblo estatal y autonómicos), pero estas muertes han puesto el problema en la agenda, quizá definitivamente. Idrissa y Samba murieron por insuficiente o tardía asistencia médica, precedida de errores de diagnóstico, hacinamiento, etc. El propio Estado reconoce oficialmente estas deficiencias, recogidas también en informes de AI o ECRI, por ejemplo. La aplicación de las mejoras que impulsa el reciente Real Decreto 162/2014 podría quizá paliar estos problemas. Muchas de las mejoras en el tratamiento de las personas retenidas se ha producido por la presión judicial y de la opinión pública, y por la asistencia directa, puestas en práctica por abogados y por ONG (Pueblos Unidos, Migra Studium, Sos Racismo...).

Incentivos para migrar

En España, donde la presencia de irregulares es endémica o estructural, son mínimos los incentivos para seleccionar en origen. Uno de las causas de desajustes del mercado de trabajo español entre oferta y demanda es el exceso de activos extranjeros. Si hay en el territorio personas extranjeras en edad de trabajar, ¿qué incentivos tienen las empresas en ir a buscar trabajadores fuera? ¿Todos los trabajadores se enfrentan a los mismos requisitos de entrada? Hay una excepción. El sistema ofrece el *incentivo de tramitar más rápido la autorización de residencia para trabajadores objetivamente necesarios para la economía española*: inversores, emprendedores, profesionales altamente cualificados, investigadores, trabajadores que efectúen movimientos interempresariales dentro de la misma empresa o grupo, investigadores, docentes

universitarios, artistas... Es revelador de la importancia que la Administración les da el hecho de dedicar desde 2007 una unidad administrativa específica, la “Unidad de grandes empresas y colectivos estratégicos”.

Debilidad de la selección en origen

Otra técnica relacionada con el incentivo a trabajar en España, creada a principios de los 90, es la “gestión colectiva de contrataciones en origen”, antes llamada “contingente”. Debía servir para que el Estado ayudase a las empresas en sus gestiones de selección en origen. Este sistema ha ido perdiendo utilidad para las empresas y ha acabado sirviendo, eso sí, para solucionar determinados compromisos diplomáticos de España. A veces se usa para ayudar a terceros países a contratar a algunos de sus ciudadanos más allá de las verdaderas necesidades de las empresas españolas. Para cumplir con estos compromisos con, por ejemplo, Senegal, el Estado, sobre todo en el sector de la agricultura de temporada, ha tenido que pedir ayuda a las grandes patronales agrarias (Asaja, Coag, Upa, Unió de Pagesos...).

Es ínfima la importancia actual del sistema, pero quizás recobre importancia al salir de la crisis. Informes oficiales recientes ya no lo mencionan. *La selección en origen ya no está en la agenda política*. Veamos un acuerdo de contratación en origen reciente (2011):

- Puestos de trabajo estables: para toda España se ofrecían 14 (en 2007 se gestionaron 5.721). En España hay dos ciudades autónomas y 17 comunidades autónomas, pero sólo una solicitaba la selección en origen (Castilla y León). Y sólo para dos profesiones: pediatras y oculistas.
- La oferta de trabajos de “temporada”, por ejemplo, trabajo agrícola, no tuvo límite cuantitativo.

Hace años, el Estado publicaba ayudas económicas para que las empresas españolas gestionasen en origen operaciones de selección. Hoy las ayudas han desaparecido. Las normas españolas también prevén formación de trabajadores en origen. Sin embargo, no hay información oficial conocida sobre el rendimiento de este tipo de formación, ni de si esta se ha realizado. Los métodos y la práctica de la selección en origen de España se halla a mucha distancia de la de países como Francia, Canadá u Holanda, salvo quizás con una excepción: la de los trabajadores temporeros agrícolas. Por ejemplo, España dispone de una red de miles de plazas de residencia para alojar trabajadores agrícolas de temporada, y sus derechos están plausiblemente reconocidos en algunos convenios colectivos. La versión catalana de esta política fue reconocida por la UE en 2004 como “buena práctica,” o “adecuada” para la integración.

¿“Vienen si los necesitamos” o “vienen porque los necesitamos”?

La actual cultura política inmigratoria española está cambiando. En septiembre de 2013 se aprueba la Ley de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. Se

empieza a ubicar la necesidad de inmigración no desde la etiqueta de “política de inmigración” sino desde otras etiquetas: competitividad, eficiencia, emprendeduría, empleo de jóvenes, inversiones, productividad, innovación, desarrollo, investigación, atracción de talento, internacionalización de las empresas... Puede significar un cambio cultural importante.

España debe incorporarse con normalidad al círculo de países que compiten por los mejores recursos humanos extranjeros. Las demás políticas - protección internacional, derechos de los extranjeros, servicios sociales, cooperación al desarrollo - coexistirán con esta. Subsistirán, por supuesto, las dudas y los debates sobre el efecto de competir por las personas más cualificadas (*brain drain*).

La ley de 2013 va dirigida a españoles pero también a extranjeros. El preámbulo comienza con datos demoledores: entre 2008 y 2012 se han destruido casi 1,9 millones de empresas en España. El número de empresarios de 15 a 39 años ha caído más del 30 % desde 2007 a 2012. La tasa de desempleo de los menores de 25 años duplica la media de la UE-27. Y se añaden unas líneas reveladoras, porque la respuesta a dichos problemas no es proteccionista sino al contrario: *“Tradicionalmente, la política de inmigración se ha enfocado únicamente hacia la situación del mercado laboral. Ahora corresponde ampliar la perspectiva y tener en cuenta no sólo la situación concreta del mercado laboral interno, sino también la contribución al crecimiento económico del país.”* Al menos a nivel de letra de ley, el paradigma ya no es únicamente “vienen si los necesitamos”. Hay que añadir ahora el “vienen porque los necesitamos”. La política de inmigración es cada vez en mayor medida un elemento de competitividad. La OCDE estima que cada diez puntos porcentuales de apertura externa se convierten en un aumento del 4 % en la renta por habitante de los países de la OCDE, y en un mayor aumento de dicha renta y una fuerte reducción de la pobreza en los países emergentes. Según la nueva ley, se facilitará con rapidez la residencia a los inversores, emprendedores, profesionales altamente cualificados, etc., y a sus familias. Ha resultado polémica la propuesta de dar la residencia legal a quien compre una casa por un valor superior a 500.000 euros, pues se percibe como una medida que discriminará a los extranjeros-ricos respecto de los extranjeros-trabajadores. En todo caso, el perfil de este tipo de inversor no es el del extranjero que es objeto de las principales políticas inmigratorias: irregulares, reagrupados, estudiantes, menores no acompañados, etc.

España, bien posicionada en política de integración

Si bien la política puede empeorar en el sentido de restringir gasto o derechos, o de empeorar los resultados de su gestión, España tiene buena reputación en uno de los ámbitos de la política de inmigración, el de la integración. Desde 2004, la UE impulsa el “Índice de Políticas de Integración de Inmigrantes” (*Migrant Integration Policy Index*, MIPEX). El MIPEX mide las políticas mediante la evaluación de 148 indicadores. Esta evaluación de las políticas y de su puesta en práctica revela en qué países los extranjeros residentes gozan de más derechos, responsabilidades y oportunidades. En

la última edición (2011) de las tres realizadas hasta ahora, España ocupó el puesto número 8 en el ranking formado por 31 países de Europa y Norteamérica... Pese a que esta posición podría empeorar en el futuro, se puede efectivamente afirmar que, hoy, la política española de integración es avanzada. Esta cualidad de la política sería el reflejo de varios elementos de entorno o de contexto favorecedores: estabilidad política, bajos niveles de conflictividad social y racismo, gran cantidad de actores no gubernamentales, y un “caudal de tolerancia acumulado por el proceso de transición política y por el pasado emigrante de muchos españoles” (Carrillo y Delgado, 1998). Algo así como que el reconocimiento de derechos a los españoles ha influido en un similar reconocimiento a los extranjeros inmigrantes.

Probar la integración

Muy desde los inicios de la época de la España inmigrante se constató la incapacidad de nuestro sistema para evitar la presencia de personas en situación irregular. La formación de stocks de las mismas era cíclica y las regularizaciones colectivas no resolvían el problema de forma permanente. Se creó la solución de la *exención de visado*, para así poderse regularizar en el territorio español después de haber pasado un tiempo como irregulares. Esta presencia no era neutra, el extranjero vivía aquí, tenía vida social, hacía cosas, ejercía derechos. Aunque irregulares, el derecho de extranjería les garantizaba algunos derechos. El ejercicio de los mismos servía, paradójicamente, de prueba para una posterior regularización. El sistema de exención de visados finalizó, y fue substituido por otro también basado en una previa irregularidad reconocida por la Administración, llamado “arraigo social”, puesto en marcha en 2005, entre cuyos requisitos figuran los *informes de integración*. A partir de 2011 los informes de integración – obligatorios pero no vinculantes - son competencia de ayuntamientos y CCAA. Constituye la expresión más de una incipiente política de inmigración compartida. Desde 2009 estos informes también se piden en el trámite para la obtención de la nacionalidad. Pero, ¿qué *requisitos de integración* se piden a la persona extranjera que quiere arraigarse o pasar a ser español? Por ejemplo: ¿el extranjero que vive en Euskadi, Galicia o Cataluña debe demostrar que sabe el español y además, el euskera, el gallego o el catalán? Una eventual regulación de los requisitos debería ser acorde con la realidad plurinacional y plurilingüística del país.

Cuesta mucho obtener derechos y no cuesta nada perderlos

El sistema de derechos de los extranjeros ha ido evolucionando en la legislación de extranjería desde 1985. La realidad de su puesta en práctica reveló la marginación a la que abocaba a muchos extranjeros quienes, o tenían “papeles” y por tanto “derechos”, o permanecerían sin ellos como irregulares durante años, a la espera de una regularización. Las presiones ciudadana, sindical y política determinaron cambios en la ley, introducidos directamente por el Estado o a causa de sentencias favorables a la atribución de derechos. Uno de los derechos controvertidos, la atención sanitaria, ha realizado durante veintisiete años un viaje de menos a más y de más a menos. Se trata de una gran lección política. Pocos de nosotros hubiéramos imaginado que los derechos se pueden perder. Lo que costó años conseguir el Gobierno lo suprimió de un

plumazo, sin deliberación política. La Ley de extranjería de 1985 no mencionaba el derecho a la atención sanitaria de los extranjeros. La Ley General de Sanidad de 1986 lo reconoció sólo a los que tuviesen autorización de residencia. Durante años, algunas Comunidades autónomas y ayuntamientos optaron por dar la asistencia a todas las personas, *pese a la ley o creando sus propias normas*. Por ejemplo, en Cataluña se reconoció a *todas* las personas a través de las cartillas de beneficencia. Este tipo de soluciones no fueron para todos y a partir de un momento dado, sino que fueron apareciendo y extendiéndose gradualmente, gracias al empeño de profesionales de algunos hospitales, centros de atención primaria... Se trataba de decisiones voluntaristas no reconocidas por la Administración pero sí conocidas y toleradas. Al ser suprimidas las cartillas de beneficencia (Decreto 55/1990), y tras algún tiempo de incerteza, en 1991 la Generalitat acordó (Decreto 178/1991) dar asistencia sanitaria a todas las personas, sólo con el requisito del empadronamiento. Diez años más tarde, la Ley orgánica 4/2000 adoptó la misma fórmula, asistencia sanitaria universal con la condición de estar empadronado. Finalmente (?), doce años más tarde, el Gobierno (Real Decreto Ley 16/2012) volvió a limitar la atención sanitaria sólo a los extranjeros con papeles, basándose en la contención del gasto público. Acto seguido, diversas CCAA aprobaron sus propias normas restituyendo, en grados diferentes, la universalidad del derecho (Andalucía, Asturias, Canarias, Galicia, Cataluña, Euskadi, Navarra...). Al cierre de la edición de este artículo (31 de marzo de 2015), el Gobierno anuncia que restituye el derecho, si bien parcialmente.

Se tienen derechos, se dejan de tener, se vuelven a tener... Cómo hacer que los tiempos muertos no lo sean

El sistema español de extranjería se basa en una tipología de autorizaciones de residencia, y los requisitos de cada tipo de autorización se tienen que cumplir íntegramente cada vez que se pide. Una misma persona puede ser “regular” durante unos años y dejar de serlo durante los siguientes. En argot se conoce como *irregularidad sobrevenida*. Una de las variantes de esta irregularidad especialmente dura es la que afecta a los jóvenes que han gozado durante un tiempo de regularidad laboral al participar en programas educativos que incluyen períodos de profesionalización con contratos laborales reales. Volverán a la irregularidad, y el país se tomará el lujo, dicho irónicamente, de perder la inversión realizada en formar a sus activos más jóvenes y en movilizar sus ilusiones. Se trata, de hecho, de un problema general de los extranjeros: cómo adquirir su capital humano mientras que están en situación irregular. La paradoja española consistente en regularizar irregulares en base al empadronamiento, tiene reflejo aquí en la paradoja de cientos de ONG que reciben subvenciones públicas para dar formación profesionalizadora a extranjeros en situación irregular. La pregunta es: ¿de qué me servirá a mí este título de fontanero, de cocinero, de atención gerontológica, si no puedo trabajar legalmente? Esta paradoja tiene respuesta: el extranjero que no puede trabajar legalmente puede mientras tanto aprovechar su tiempo formándose (*capital humano*) a la vez que creando o ampliando su red de contactos personales (*capital social*). Otro problema parecido es el padecido por extranjeros que tienen un título académico obtenido en su país pero que aquí no

se reconoce oficialmente. Deberá comenzar una tramitación hasta conseguir la convalidación u homologación, una tramitación que adolece de una gran lentitud. Pero que la persona extranjera se forme, convalide, homologue no debe ser visto sólo desde el lado de los “derechos”, sino desde el lado de lo que nos conviene a todos: empleo de jóvenes, gente más competitiva, atracción de talento...

Incentivos para regresar. Políticas de retorno voluntario

España incentiva económicamente tres variantes de retorno voluntario: ayudas para simplemente “regresar”, ayudas para realizar un proyecto empresarial en origen, y pago acumulado anticipado de la prestación de desempleo (Apre). El retorno voluntario debe entenderse como una pieza más de la política migratoria, y se debe aspirar a una gestión eficiente y a una financiación suficiente. En cuanto a las dos primeras variantes, la demanda supera siempre a la oferta. El Estado y algunas Comunidades autónomas gestionan estas variantes de retorno a través de algunas ONG especializadas y de la Organización Internacional para las Migraciones. No existe un análisis sobre la evolución de las cifras de cada variante. Para la primera hubo 4.022 retornos en 2009 y 1.556 en 2012; para la segunda hubo 99 retornos en 2010 y 97 en 2012, y para el APRE hubo 4.365 en 2009 y 1.219 en 2012. El 2008 la UE aprobó la Directiva de Retorno, tras duros debates y polémicas. Se la conoció como la “Directiva de la vergüenza” por algunas de sus medidas, entre ellas, la duración máxima de detención. Actualmente sólo dos países de la Unión tienen una duración de la detención más reducida que España. En todo caso, en argot europeo el “retorno” equivale en España a las expulsiones; y cuando hablamos de retorno nos referimos aquí al regreso voluntario, para el cual existen los incentivos económicos mencionados.

Naturalización de los inmigrantes: un modelo no controvertido con un problema de gestión

El número anual de naturalizaciones crece sin parar: 6.751 en 1995, 115.557 en 2012 y 261.295 en 2013. Respecto a la nacionalidad hay una vía principal de adquisición utilizada por los inmigrantes, llamada *nacionalidad por residencia*, basada en acumular diferentes cantidades de años de residencia legal, según el país de origen. El modelo de “diferentes cantidades de años” no suscita hoy grandes debates sociales ni políticos. Ocasionalmente se escucha alguna voz que pide 5 años de residencia legal previa, como plazo único para adquirir la nacionalidad. El plazo normal son 10 años, aunque a veces son menos:

- 5 años para refugiados,
- 2 años para iberoamericanos, andorranos, filipinos, ecuatoguineanos, portugueses y personas de origen sefardí,
- 1 año para casos diversos: nacidos en territorio español; personas tuteladas.

El plazo de 10 años perjudica principalmente a asiáticos y africanos. En 2011, el 72,3 % de las naturalizaciones fue de las de 2 años de residencia, y el 9,3 % de las de 10 años. La *fácil* naturalización de latinos explica en parte el reciente incremento de la emigración española: buena parte de esta es de inmigrantes recientemente

naturalizados.

Por otro lado, el 71,3 % de los españoles está de acuerdo en que los extranjeros con residencia legal accedan a la nacionalidad: sin embargo, esta encuesta no preguntó si se estaba a favor del modelo de 10, 5, 2 y 1 años de espera, ni sobre la preferencia de iberoamericanos sobre otros extranjeros... (CIS, Estudio 2.967, octubre 2011).

Los intensos flujos de entrada en años previos a la actual crisis han determinado que ahora, tras largos años de residencia legal de millones de extranjeros, se acumulen muchísimas peticiones de naturalización. La crisis, aquí, no es económica, sino de una gestión pública colapsada, que debe ser más eficiente –al igual que el mencionado trámite de convalidación y homologación de títulos académicos-. Centenares de miles de peticiones sufren largos retrasos de tramitación. Hay un colapso administrativo. En enero de 2013 había 475.000 expedientes pendientes. En junio de 2012 el Gobierno lanzó el *Plan Intensivo de Nacionalidad*, que ha logrado acelerar la gestión. El retraso, además, no sólo perjudica a quien pide la nacionalidad, sino también a los hijos menores, pues si el progenitor no es español aún, los hijos no pueden pedirla al cumplir la mayoría de edad (*naturalización por opción*).

Votaciones de los extranjeros y otras formas de participar

Votaciones de los extranjeros en las elecciones de sus países. El derecho de voto de los extranjeros en España tiene dos dimensiones. La primera, la menos clásica y más reciente - introducida en 2009 - es innovadora. Las distintas administraciones de España deben facilitar “el ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en los procesos electorales democráticos del país de origen” (artículo 6.4 de la Ley orgánica 4/2000). Esto supone un claro reconocimiento de la transnacionalidad de las migraciones, del retorno, de las identidades complejas, de las estrategias de los estados para vincularse a sus diásporas. Obliga a España a colaborar con los consulados cuando éstos organizan votaciones, movilizándolo a sus residentes registrados. Es una manera directa de apoyar a la democracia.

Votaciones de los extranjeros en las elecciones de España. La segunda dimensión, más conocida, es la posibilidad de los extranjeros de votar en elecciones españolas. El principio es que no pueden votar en las elecciones generales. Pero los extracomunitarios podrían votar y ser votados en las condiciones que marca la Constitución de 1978 (artículos 13 y 23): sólo en las elecciones locales, y a condición de que los españoles puedan hacer lo mismo en los respectivos países de origen (*principio de reciprocidad*). La población española está mayoritariamente a favor de que los extranjeros con residencia legal puedan votar en las elecciones locales: para una serie de encuestas realizadas desde 2007 durante seis años recientes, el porcentaje a favor no baja del 61,20 %, siendo el valor medio 64,7 % (CIS, serie E.4.01.04.028, septiembre 2007 a octubre 2012).

A partir de 2006 y como consecuencia de un acuerdo parlamentario, impulsado por Izquierda Unida - Iniciativa per Catalunya, se realizó una ofensiva diplomática para lograr acuerdos de reciprocidad en el voto local. Actualmente, y además de los ciudadanos UE; los extranjeros residentes legales que pueden votar son: Noruega, Ecuador, Nueva Zelanda, Trinidad y Tobago, Colombia, Chile, Perú, Paraguay, Islandia, Bolivia, Cabo Verde y República de Corea. Pero el mecanismo de reciprocidad es muy rígido e impide, de hecho, favorecer la participación democrática de personas que, por otro lado, a menudo deben superar una media de 16 o 17 años de estancia en España para poder votar: 3 o 4 como irregulares más 10 como regulares más 1 o 2 de tramitación para poderse nacionalizar.

En las elecciones municipales de 2011, las primeras en las que pudo votar el citado conjunto de los ciudadanos extranjeros, su participación electoral fue muy baja, entre 11 y 14 %. Además, de los países señalados, sólo Ecuador, Colombia, Perú y Bolivia tienen poblaciones numéricamente significativas en España. La mayor parte de los grandes colectivos – de China, Pakistán, Marruecos... - aún no puede votar. Algunos autores y partidos (de izquierda) plantean reformar la Constitución para eliminar la reciprocidad, y/o la firma por parte de España de la *Convención sobre la participación de los extranjeros en la vida pública a nivel local* (Consejo de Europa, 1992).

Medidas alternativas de participación. También se insiste en fomentar la participación de los extranjeros por medios alternativos al voto: participar en sindicatos, en asociaciones, en consejos asesores de las Administraciones. Sindicatos y Administraciones promueven la afiliación y el asociacionismo desde hace años. Existe otro medio privilegiado, la integración como funcionarios, pero no se debate sobre el mismo.

Propuestas políticas

Continuar. En este artículo se han analizado varios instrumentos de la política migratoria. Pues bien, como los flujos de inmigración en España son estructurales – *constantes*-, y como se presume que la atracción migratoria volverá a crecer, la actitud del Gobierno y de la clase política debe ser proactiva y no reactiva. No se deben abandonar las políticas que en su momento alcanzaron consenso. Es importante dar continuidad a las políticas.

Actualizar. El Gobierno no ha expresado prioridades específicas durante la actual Legislatura ni siquiera debido a la crisis económica o a las crisis de Lampedusa, Ceuta o Melilla. Deben reactivarse el consenso, la coordinación, la iniciativa internacional. La reflexión y la formulación de la política requieren asimismo de *datos* y *evaluaciones* de todos los segmentos de la política, que ahora mismo sólo existen parcialmente.

Mantener la integridad y cumplir los acuerdos no sólo en interés de la UE o de España. El enfoque global, expresado en la política europea, así como en algunos instrumentos parciales de España, como en los acuerdos de segunda generación o

planes *África*, debe mantenerse y reforzarse. La política en su conjunto debe cumplirse, no sólo declararse o firmarse, y deben tenerse en cuenta también las expectativas de los países de origen.

Integrar políticas pero también Administraciones. Las competencias de inmigración se empezaron a distribuir territorialmente en España a partir del 2000. Pero este sistema no funciona en la práctica. No se puede hablar de integración de los inmigrantes sin hablar de integración de las Administraciones. A su vez, es necesario recuperar la financiación estatal de las políticas locales y de las Comunidades autónomas.

Que los servicios públicos inmigratorios sean eficientes. Los instrumentos asociados a la política de fronteras, de seguridad, de incentivos a la migración, de naturalización y de voto deben seguirse poniendo en práctica, con eficiencia. “Eficiencia” en el sentido de *hacer bien las cosas*, de contribuir a mejorar la realidad. No pocas veces el problema no es el diseño de la política sino el funcionamiento de los servicios públicos o la falta de regulación jurídica.

Construir la política española junto con la UE, y generar solidaridad. España debe seguir contribuyendo a la política europea de inmigración, y exigiendo la solidaridad de los Estados y de la propia UE, pues la frontera sur de Europa tiene una complejidad que lo exige. A su vez, la solidaridad debe alcanzar a los gobiernos locales y regionales –en España, las Comunidades autónomas.

Garantizar los derechos humanos. Es imprescindible el respecto a los derechos humanos en las operaciones de repatriación, captura en alta mar o en otros puntos, en los CIE, etc. También debe garantizarse el acceso al derecho a solicitar asilo. Especialmente hay que atender las recomendaciones de organizaciones supervisoras de los derechos de las personas: Amnistía Internacional, Ecre, Cáritas, Consejo de Europa, Acnur, Cruz Roja...

Consolidar una cultura favorable a la entrada de nuevos profesionales, y convertirse en un país competitivo en la selección internacional; teniendo también en cuenta los intereses de los países de origen y de los potenciales candidatos.

Mantener el nivel de derechos de los inmigrantes. No resulta aceptable y ni siquiera necesario recortar los derechos de los inmigrantes, como ha sido el caso del derecho a la atención sanitaria de los irregulares en 2012. Es probable que nadie deje de inmigrar a España debido a recortes de este tipo y, en cambio, la situación de los afectados, su día a día en nuestro país empeorará, habrá perdido dignidad.

Fijar un modelo de integración jurídica de los inmigrantes que respete la pluralidad cultural de España. La tendencia a que el sistema inmigratorio español requiera de los inmigrantes informes de integración - para la regularización por arraigo, para la renovación de la autorización de residencia, para la naturalización - se contradice con la falta de un modelo claro de prueba de dicha integración. Este modelo debe respetar las

competencias de las CCAA y la pluralidad lingüística del país.

Favorecer mejor la participación política de los inmigrantes: favorecer el debate sobre el derecho de voto, ampliar el número de acuerdos de reciprocidad, ponderar la oportunidad de ratificar el convenio del Consejo de Europa de 1992, mejorar la eficiencia en la tramitación de las naturalizaciones, revisar el modelo que exige diez años de residencia previa, impulsar las medidas para el ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en los procesos electorales democráticos del país de origen.

Más deliberación política y ciudadana. La política de inmigración es una *política de Estado*, lo cual significa que no pertenece al Estado sino a todos los actores políticos y a la ciudadanía. Además, debe recuperarse el consenso, debilitado o desaparecido a partir del año 2000.

Bibliografía

-Asociación Pro Derechos Humanos de Andalucía (2014): *Balance migratorio frontera sur 2013*. APDHA. Sevilla.

-Carrillo, E. y Delgado, L. (1998): *El entorno, los instrumentos y la evolución de la política de inmigración en España (1985 – 1996)*. Instituto Universitario Ortega y Gasset. Madrid.

-Chico Zamanillo, David (2010): “El Pacto Europeo de Inmigración y Asilo: método de seguimiento y primer debate anual en Presidencia Española”, en *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* núm. X, páginas 289 – 299. Madrid.

-Comisión Europea (2004): *Handbook on Integration*. Comunidades Europeas. Bruselas.

-De La Dehesa, G. (2008): *Comprender la inmigración*. Alianza. Madrid.

-Instituto Nacional de Estadística (2012): Nota de prensa de 19 de noviembre: “Proyecciones de población 2012”. Madrid.

-Liñares, X.A. (2009) (coordinador): *La emigración española a Europa en el siglo XX*, Grupo España Exterior. Vigo.

-López Sala, Ana María (2009), “La política española de inmigración en las dos últimas décadas: del asombro migratorio a la política en frontera y la integración”. departamento de Sociología Universidad de La Laguna, España.

-Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (2011): Informe anual de políticas de inmigración y asilo. España 2011. Red Europea de migraciones y Gobierno de España. Madrid.

-Ministerio del Interior (2014): *Balance 2013. Lucha contra la inmigración irregular*. Madrid.

-Ministerio de Empleo y Seguridad Social – Foro para la integración social de los inmigrantes (2012): Informe sobre el estado de la situación de la población extranjera. Gobierno de España. Madrid.

-Moya, D. y Viñas, A. (2011): “El sufragio de los extranjeros en las elecciones municipales de 2011 en España”, en *La hora de la integración*. Cidob. Barcelona.

-Pajares, M. (2014): “Políticas europeas en inmigración y asilo”, en *El estado de la Unión Europea. La ciudadanía europea en tiempo de crisis*. Friedrich Ebert Stiftung – Fundación Alternativas. Madrid.

-Ruiz de Huidobro, J.M. (2001): “El régimen legal de la inmigración en España: el continuo cambio”, en *Migraciones* núm. 9, Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones. Madrid.

-Sánchez-Montijano, E. y Alonso Calderón, X. (editores) (2014): *Nuevos flujos y gran recesión. La emigración en Cataluña, España y la UE*. Cidob. Barcelona.

-Tamames, R. y Gallego, S. (1996): *Diccionario de economía y finanzas*. Alianza. Madrid.

-The Graduate Institute (2007 – 2013): “Global Detention Project”. Programme for the Study of Global Migration. Ginebra.

-Parsons, W. (2007): *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y a la práctica del análisis de políticas públicas*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. México.

-Rius, X. (2007): *El libro de la inmigración en España*. Almuzara. Córdoba.
